

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

DEVANT LES

CHAMBRES FRANÇAISES

ÉTUDE D'HISTOIRE PARLEMENTAIRE ET LÉGISLATIVE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Jeudi 17 Juin 1915, à 13 heures et demie.

PAR

THÉODORE PETITJEAN

Président : M. LARNAUDE, professeur.

Suffragants { *M. CHAVEGRIN, professeur.*
M. JOSEPH BARTHÉLÉMY, professeur



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

Au^{me} M^{son} Larose et Forcel

LÉON TENIN, Directeur

22, Rue Soufflot, PARIS -5^e

—
1915



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

LA

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

DEVANT LES

CHAMBRES FRANÇAISES

ÉTUDE D'HISTOIRE PARLEMENTAIRE ET LÉGISLATIVE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Jeudi 17 Juin 1915, à 13 heures et demie.

PAR

THÉODORE PETITJEAN

Président : M. LARNAUDE, professeur.

Suffragants { *M. CHAVEGRIN, professeur.*
M. JOSEPH BARTHÉLÉMY, professeur.



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

Anne M^{son} Larose et Forcel

LÉON TENIN, Directeur

22, Rue Soufflot, PARIS-5^e

1915

ERRATA

- Page 3, ligne 23, au lieu de proportionnaliste, lire proportionnalistes ;*
- 4, — 15, *au lieu de accomodement, lire accommode-
ment ;*
- 21, — 11, *au lieu de quelque, lire quel que ;*
- 39, — 24, *au lieu de déje, lire déjà ;*
- 40, — 20, *au lieu de attirbuant, lire attribuant ;*
- 45, *en note, ligne 1, au lieu de art. 71, lire art. 7 ;*
- 63, *ligne 2, au lieu de presonnes, lire personnes ;*
- 67, *lignes 16 et 17, au lieu de Cautagrel, lire Cantagrel ;*
- 92, *ligne 2, au lieu de dont, lire donc ;*
- 100, — 7, *au lieu de 1912, lire 1902 ;*
- 103, *en note, ligne 2, au lieu de 146, lire 148 ;*
- 133, *ligne 9, au lieu de autorisé, lire autorisés ;*
- 178, *en note, dernière ligne, au lieu de 4 juillet, lire 4 juin ;*
- 236, *ligne 3, au lieu de impusisante, lire impuissante ;*
- 237, — 14, *au lieu de la proportionnelle, lire la représen-
tation proportionnelle ;*
- 253, *art. 9, ligne 3, au lieu de candidast, lire candidats.*
-

LA
REPRÉSENTATION
PROPORTIONNELLE

DEVANT LES CHAMBRES FRANÇAISES

Étude d'Hisloire Parlementaire et Législative

INTRODUCTION

La réforme électorale a été l'objet de longs et de passionnés débats devant les Chambres.

Deux principes, avec les différents systèmes que chacun comporte, se sont heurtés l'un à l'autre avec un éclat qui a grandement honoré la tribune française : le principe majoritaire, en vertu duquel nul n'est élu s'il n'a réuni la majorité des suffrages exprimés, et le principe proportionnaliste qui tend à assurer aux partis en présence une représentation proportionnelle à leurs forces, ou tout au moins une certaine représentation, une représentation dite équitable, des minorités.

Pour assurer cette représentation, le scrutin de liste est nécessaire; on ne conçoit pas, en effet, que, dans un scrutin uninominal, la minorité puisse demander la proclamation de son candidat; mais il faut encore,

avec le scrutin de liste, que la loi prescrive de proclamer élus, à la place de candidats qui auraient recueilli un plus grand nombre de suffrages, des candidats appartenant à d'autres listes que les électeurs auraient moins favorisés.

C'est le principe majoritaire qui a été appliqué jusqu'à ce jour en France, et c'est le principe proportionnaliste qu'il s'agirait de lui substituer.

La controverse a été vive, ardente, passionnée. Elle ne s'est pas produite seulement sur les deux grands principes mis en cause, mais aussi sur les modalités que ces principes comportent.

Dans le principe majoritaire, ces modalités sont peu nombreuses : ou bien c'est le scrutin uninominal, continuant à fonctionner dans le cadre des circonscriptions actuelles, dont l'importance varie souvent du simple au quadruple, ou fonctionnant dans des circonscriptions remaniées, d'une importance presque égale; ou bien c'est le scrutin de liste pur et simple, fonctionnant dans le cadre du département tout entier, ou permettant la division des départements dont la population ou le nombre des électeurs atteindraient une importance déterminée.

Dans le scrutin proportionnel, au contraire, ces modalités sont nombreuses qui s'opposent les unes aux autres, et de grosses difficultés, inconciliables avec la représentation proportionnelle pure, surgissent quand, après une première répartition des sièges entre les différentes listes en présence, il s'agit de faire l'attribution des sièges dits « restés en l'air », qui reviennent

à toutes les listes pour une fraction plus ou moins importante, mais pour une fraction seulement, et qui ne peuvent être attribués à aucune sans lui donner plus que sa part au détriment des autres qui ne reçoivent pas toute la leur.

C'est l'établissement du scrutin de liste avec représentation proportionnelle qui a été proposé à la Chambre par la commission du suffrage universel, et c'est sur les conclusions de cette commission que la discussion s'est instituée pour se poursuivre ensuite devant le Sénat et devant toutes les organisations politiques du pays.

Nous nous proposons, dans cette bien modeste étude, après avoir exposé la thèse proportionnaliste et les différentes modalités sous lesquelles on peut rechercher les satisfactions qu'elle réclame, de voir quels efforts ont été faits devant nos Chambres pour que la représentation proportionnelle soit introduite en France, les obstacles que ces efforts ont rencontrés, et les résultats obtenus à ce jour.

Elle est loin d'être close encore la discussion qui se poursuit depuis plusieurs années déjà, entre proportionnaliste et majoritaires, et qui laisse toujours intacts les deux camps opposés l'un à l'autre, parce que ce sont deux principes qui se heurtent pour s'exclure réciproquement, sans pouvoir se concilier ni se confondre.

Ce n'est pas seulement, en effet, le principe majoritaire qui ne peut subsister que tout entier et sans partage parce que la moindre des concessions le détruirait, c'est aussi le principe proportionnaliste qui ne

saurait s'accomoder de garanties quelconques consenties par avance à la majorité.

Cependant, à la Chambre, que de temps, que d'éloquence, que d'efforts de parl et d'autre pour n'aboutir qu'à un système mixte, non viable, incapable d'assurer même la trêve des partis parce que, quel qu'il pût être, il se serait trouvé dans l'impossibilité de donner satisfaction à aucun.

Ou bien le principe proportionnaliste est un principe de justice qu'il faut satisfaire entièrement, car la justice ne se dose pas, ou bien le principe majoritaire, vieux principe de notre droit public, incontesté jusqu'à ce jour, demeure le seul encore qui doit régir un État démocratique.

Entre l'un et l'autre, nul accomodement qui puisse durer.

PREMIÈRE PARTIE

Théories fondamentales. — Modes d'application

CHAPITRE PREMIER

De l'objet de la Représentation proportionnelle

Le pouvoir de légiférer est un attribut essentiel de la souveraineté qui réside dans la nation tout entière. Mais la nation tout entière ne peut pas être appelée à faire la loi.

En fait, elle est obligée de confier à des représentants la mission de légiférer pour elle et en son nom.

De quelle manière ces représentants doivent-ils être choisis?

Si c'est au scrutin majoritaire, tous les partis, toutes les opinions, disent les proportionnalistes, ne peuvent pas être représentés, par conséquent exercer leur part d'influence dans l'élaboration de la loi; c'est la moitié plus un qui discute la loi, et c'est la moitié moins un qui n'y a aucune part.

Ainsi l'égalité des citoyens se trouve atteinte et l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme qui porte que « *tous ont le droit de concourir person-*

nellement ou par leurs représentants à la formation de la loi » n'est pas respecté.

Cette thèse des proportionnalistes, nous la trouvons très éloquemment exprimée dans des rapports déposés au nom de la Commission du Suffrage universel sur le bureau de la Chambre : le 7 avril 1905, par M. Charles Benoist, le 22 mars 1907 par M. Étienne Flandin, et le 16 mars 1911 par M. Arthur Groussier.

... « Dans l'État moderne, a dit M. Charles Benoist (1), personne n'a de droits qui ne s'arrêtent au point où ils rencontrent les droits des autres, « de manière que tous sont censés avoir les mêmes « droits et des droits égaux.

... « L'égalité des citoyens non seulement devant « la loi, mais pour la loi, pour la confection de la loi, « pour la législation, est politiquement l'un des signes « distinctifs, l'un des traits caractéristiques, l'une « des conditions de l'État moderne. Et leur égalité pour la législation implique et commande, à « cause de la manière dont la législation est faite, « avec le système représentatif, l'égalité dans le « suffrage.

... « C'est là-dessus, c'est sur l'égalité de tous les « citoyens pour la législation et dans la souveraineté « devant le suffrage, c'est sur cette assise politique « de l'État moderne, c'est sur ce fondement même « que se fonde à son tour, en dernière analyse, la « théorie de la représentation proportionnelle; resti-

(1) 8^e législature, n^o 2376. — Aussi 9^e législature, n^o 160,

« tuons-lui son titre complet : « de la représentation
« proportionnelle des partis et des opinions. »

Et M. Étienne Flandin : (1).

... « Compter la moitié plus un pour tout, et la moi-
« tié moins un pour zéro, ce n'est pas seulement le
« sacrifice brutal des minorités, c'est, au fond, la
« négation du régime représentatif.

« Il importe, en effet, de ne pas laisser s'établir de
« confusion entre deux choses qui sont essentielle-
« ment différentes, la décision et la représentation (2).

« Sans doute, la logique exige que dans une assem-
« blée délibérante la majorité décide, mais, en matière
« d'élection, il ne s'agit pas de décision, il s'agit de
« représentation. Une nation élisant ses députés se
« donne simplement des représentants.

« Plus elle entend que la décision de la majorité de
« sa représentation soit réellement l'expression de la
« volonté de la majorité du pays, plus elle doit appor-
« ter de vigilance à ce que cette représentation soit
« vraiment l'image fidèle du pays. »

De M. Arthur Groussier : (3).

... « Avec le système majoritaire, la minorité, c'est-
« à-dire une fraction du corps électoral, n'est pas
« représentée.

(1) Rapport à la Chambre du 22 mars 1907 (9^e législature, N^o 883).

(2) Distinction dont l'idée première remonte à Victor Considérant dans sa lettre du 26 octobre 1844 aux membres du Grand Conseil constituant de l'État de Genève.

(3) Rapport à la Chambre, du 16 mars 1911 (10^e législature, N^o 628).

« Cette minorité peut être faible, mais elle peut
« être importante et presque égaler la majorité.

« Est-il admissible que la moitié plus un des élec-
« teurs soit tout et que la moitié moins un ne soit
« rien?

« Le pouvoir législatif n'appartient pas à la majo-
« rité des citoyens, mais à leur unanimité.

« Si la souveraineté réside dans l'ensemble des
« citoyens, si tous les citoyens devraient participer
« à l'élaboration de la loi, au moins doivent-ils tous,
« non seulement prendre part à l'élection des repré-
« sentants auxquels ils délèguent ce pouvoir, mais
« encore être directement représentés par eux.

« Le parlement ne peut agir équitablement au
« nom de la nation que s'il en est l'image fidèle en
« raccourci.

« Suivant la parole de Mirabeau, rappelée par
« M. Étienne Flandin, les assemblées sont pour la
« nation ce qu'est une carte réduite pour son éten-
« due physique : soit en petit, soit en grand, la copie
« doit toujours avoir les mêmes proportions que
« l'original. »

Et M. Groussier continue :

« Pour réaliser la ressemblance entre la nation et
« son image réduite le Parlement, il faut évidemment
« que chaque citoyen ait pu déléguer effectivement la
« part du droit qui lui appartient, à un membre du
« Parlement, et que cette part d'influence électorale
« équivaille à celle de tous les autres citoyens. C'est

« le but dont on se propose de se rapprocher au moyen
« de la Représentation proportionnelle. »

Ainsi se résume donc la thèse proportionnaliste : tous les partis, toutes les opinions doivent être représentés à la Chambre, et tous les citoyens doivent encore y être également et directement représentés.

A l'appui de cette thèse, M. Arthur Groussier cite les passages suivants de la lettre adressée le 26 octobre 1846 par Victor Considérant aux membres du Grand Conseil constituant de l'État de Genève :

« L'erreur sur laquelle sont échafaudés nos absurdes
« préjugés électoraux consiste en ce que l'on a con-
« fondu deux votes parfaitement distincts de leur
« nature : le vote représentatif et le vote délibératif.

Le vote délibératif. — « Quand une assemblée est
« formée, et qu'elle a une mesure à prendre, elle ouvre
« la discussion sur l'objet mis à l'ordre du jour ; toutes
« les opinions s'exposent, et quand la question est
« débattue et les esprits suffisamment éclairés, cha-
« cun s'étant fait une opinion, la question doit être
« résolue par l'Assemblée. Si tous les membres n'ont
« pu se mettre parfaitement d'accord, c'est l'opinion
« de la majorité qui doit prévaloir.

Le vote représentatif. — « Mais quand un corps
« électoral est convoqué pour élire ses députés, de
« quoi s'agit-il ? S'agit-il de décider une mesure, de
« résoudre une question dans un sens ou dans un
« autre, de produire une délibération ? Pas le moins
« du monde ; il s'agit, pour chaque électeur, de délè-

« guer son droit dans la direction des affaires du pays
« au citoyen qu'il juge le plus capable et le plus digne
« de le représenter. Quel droit auraient donc ici, les
« uns, d'entraver, de paralyser, d'anéantir le droit
« des autres? Quand vous réunissez 500, 1.000, 5.000
« électeurs dans un collège, quel droit la majorité de
« ce collège a-t-elle d'empêcher la minorité d'être
« représentée et, bien plus, de lui imposer ses repré-
« sentants? Ou encore, au nom de quel droit plusieurs
« minorités pourraient-elles légitimement ici se coali-
« ser contre le ou les représentants de l'opinion la
« plus nombreuse dans ce collège, afin de priver cette
« opinion de sa représentation, quittes à être mal
« représentées elles-mêmes par quelques produits
« hybrides de leur transaction »?

« Évidemment, quand il s'agit, non d'une délibé-
« ration, mais d'une représentation, la majorité, com-
« pacte ou coalisée, ne saurait en aucune façon faire
« la loi à la minorité.

« Eh bien, jusqu'ici, on a confondu ces deux votes,
« et c'est cette confusion, établie dans les esprits,
« entre le vote délibératif et le vote représentatif,
« qui a faussé le système électoral et fait considérer
« comme légitime, juste et raisonnable, ce qui est
« illégitime, inique et monstrueux, l'oppression,
« l'anéantissement du droit des minorités dans
« chaque collège électoral. »

CHAPITRE II

Des différents systèmes de Représentation proportionnelle

Mais sous quelles modalités instituer la Représentation proportionnelle, non seulement pour que tous les partis et toutes les opinions soient représentés à la Chambre, mais encore pour que « *chaque citoyen puisse déléguer effectivement à un membre du Parlement la part de souveraineté qui lui revient* » (1)

« *Ce ne sont pas les systèmes qui manquent, loin de là* » a dit M. Charles Benoist qui a même ajouté : « *Il y en a trop pour qu'il y en ait un de bon* » (2).

Nous trouvons en effet :

Le système du vote limité,

Le système du vote cumulatif,

Le système du vote supplémentaire,

Le système du vote gradué,

Le système du quotient avec liste de préférence
ou système Androe-Hare,

Et les systèmes de la concurrence des listes et du
double vote simultané :

A : Celui du quotient électoral,

B : Celui du diviseur électoral ou système d'Hondt,

C : Celui des moyennes.

(1) De M. Arthur Groussier : son rapport, p. 10.

(2) Ch. Benoist, *La crise de l'Etat moderne*, Paris, 1896.

1. LE VOTE LIMITÉ. — Dans ce système, le plus simple de tous, les électeurs ne disposent pas d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire; par exemple dans une circonscription à trois sièges, ils ne peuvent voter que pour deux candidats; dans une circonscription à quatre sièges pour trois, dans une circonscription à cinq sièges pour trois encore ou pour quatre; cette limitation a pour but de permettre aux minorités de parfaire ou de compléter la représentation en élisant des candidats de leur choix. En effet, il semble bien que si, quand il y a trois sièges à pourvoir, la majorité ne peut inscrire que deux candidats sur ses bulletins de vote, les minorités qui sauront grouper leurs suffrages sur un troisième candidat le feront élire.

Mais cette règle est purement théorique et nous verrons tout à l'heure qu'elle pourra souffrir bien des exceptions.

Naturellement, plus est élevé le nombre des sièges à pourvoir, plus on doit en laisser à la disposition des minorités. On conçoit que si, dans une circonscription à trois sièges, l'électeur ne peut mettre que deux noms sur son bulletin, il sera logique qu'il n'en puisse mettre que huit dans une circonscription de douze sièges, mais, à ce seul point de vue déjà, une proportion constante ne peut pas être observée. Ainsi dans les deux circonscriptions qui viennent d'être citées la part des minorités sera d'un tiers, mais si la circonscription a droit à quatre sièges, cette part ne peut plus être que d'un quart; dans une circonscription à cinq sièges elle sera forcément de un ou de deux

cinquièmes. Toutefois, ce n'est pas dans cette disproportion inévitable que se trouvent les plus graves défauts du système.

En fixant ainsi, d'avance, dans la loi, leur part aux minorités, on ne tient aucun compte de leur importance dans les circonscriptions; or elles peuvent y être assez faibles comme elles peuvent être presque égales à la majorité; dans un cas comme dans l'autre, leur représentation reste la même.

De plus, cette représentation ne sera pas celle des minorités, mais seulement celle de la plus importante de ces minorités; les autres, plus faibles, dans la plupart des cas, n'y auront aucune part. Qu'on suppose deux fractions seulement dans la minorité électorale d'une circonscription, il est clair que la plus importante, dominant l'autre, prendra à elle seule les sièges laissés par la loi aux minorités.

Enfin, la fraction la plus importante du corps électoral, la majorité, ne peut-elle pas, quand elle atteint une certaine proportion de l'ensemble, pourvoir elle-même, et elle seule, à la totalité des sièges vacants, malgré que ses bulletins de vote ne puissent pas contenir autant de candidats?

Pour cela, il ne lui faut que de la discipline et une certaine connaissance de ses forces, afin de les distribuer à propos.

Supposons une circonscription à trois députés où les bulletins de vote ne devront porter que deux noms. Si la majorité n'a que deux candidats comme la loi le suppose, la minorité pourra élire le sien.

Mais si la majorité se sent assez forte et assez disciplinée, elle pourra avoir trois candidats et les faire passer tous les trois.

A, B et C sont ses candidats,

D le candidat de la minorité;

Les élections précédentes ont établi qu'il fallait compter dans cette circonscription sur 34.000 votants, dont 21.000 appartiennent à la majorité et 13.000 à la minorité.

Ces 21.000 électeurs de la majorité, au lieu de porter toutes leurs voix sur deux seulement de leurs candidats, A et B par exemple, ou de les porter sans méthode, sans discipline, sur deux noms quelconques, choisis parmi les trois, suivant le gré de chacun, ce qui permettrait sûrement, dans un cas comme dans l'autre, à la minorité d'élire son candidat, peuvent se diviser par tiers de la façon suivante :

7.000 votant pour A et B.

7.000 — pour B et C.

7.000 — pour A et C.

chacun des trois candidats, A, B et C recueillera ainsi deux fois 7.000, soit 14.000 suffrages pendant que le candidat de la minorité n'en pourra recueillir que 13.000; les trois candidats de la majorité seront donc élus en dépit de la loi qui avait prétendu réserver un siège à la minorité.

Expérimenté au Brésil, de 1875 à 1881, ce système du vote limité avait ainsi permis, dès sa seconde application, l'élection d'une Chambre appartenant tout entière à la même nuance politique.

2. LE VOTE CUMULATIF. — Avec le vote cumulatif l'électeur, qui peut porter sur son bulletin autant de noms qu'il y a de députés à élire, a le droit de répéter un même nom autant de fois qu'il le veut, et de lui procurer ainsi un nombre égal de suffrages, jusqu'à concurrence toutefois du nombre dont il dispose; c'est ainsi qu'ayant cinq députés à élire, il peut donner 2, 3, 4 ou 5 suffrages au même candidat en répétant 2, 3, 4 ou 5 fois son nom, et qu'il pourrait lui en donner 12 ou 15, s'il y avait 12 ou 15 sièges à pourvoir.

Mais il faut dire que ce droit peut être limité par la loi qui déclarera par exemple que le même nom ne pourra pas être valablement répété plus de deux ou trois fois sur un même bulletin.

Il va de soi que l'électeur qui a usé de son droit de cumul sur un ou plusieurs noms, mais pour un nombre de suffrages inférieur à celui dont il dispose, peut compléter son bulletin avec les noms des autres candidats.

Le système du vote cumulatif peut permettre à la minorité d'obtenir des sièges en cumulant ses suffrages sur un nombre restreint de candidats.

Mais ses inconvénients sont multiples.

D'abord il exige, plus encore que le système du vote limité, pour tous les partis, s'ils ne veulent se laisser surprendre par ses résultats, une organisation incontestée, une discipline parfaite, la connaissance exacte de leurs forces et une tactique appropriée. Naturellement, plus les circonscriptions seront éten-

dues, plus ces conditions seront difficiles à réaliser.

Reprenons simplement la petite circonscription de tout à l'heure, avec ses 34.000 votants et ses trois sièges à pourvoir.

Supposons à une liste 20.000 partisans, et à l'autre 14.000, les deux listes ayant chacune trois candidats; la première doit alors compter sur $20.000 \times 3 = 60.000$ suffrages individuels, et la seconde sur $14.000 \times 3 = 42.000$; dans l'une et dans l'autre liste, les suffrages se cumulent sans méthode, sans mot d'ordre, sans discipline, au profit de l'un ou de l'autre de ses candidats, si bien que celui qui a été avantagé par une série de bulletins s'est trouvé désavantagé par une série d'autres bulletins, et que l'équilibre s'est maintenu entre les candidats de la même liste comme si le vote cumulatif n'avait pas existé.

Le résultat, c'est que les 60.000 suffrages de la liste qui a la majorité se répartissent également, ou à peu près, entre ses trois candidats qui ont chacun 20.000 voix, et que les 42.000 de la liste en minorité, se répartissant de la même manière, n'en assurent aux siens qu'une moyenne de 14.000.

La première liste passe tout entière, et la seconde ne reçoit aucun siège.

La représentation proportionnelle, par le système du vote cumulatif, n'a donc pas donné d'autres résultats que ceux du scrutin de liste purement majoritaire.

Supposons maintenant une majorité inorganisée, une majorité qui s'illusionne sur ses forces ou qui ne

se montre pas disciplinée, et en face d'elle, une minorité qui se connaisse, bien dirigée et bien disciplinée; la majorité, dans les mêmes conditions que précédemment, donne à ses candidats chacun 20.000 voix, mais la minorité, plus habile, qui dispose de 42.000 suffrages individuels, les fait seulement porter sur deux noms dans les conditions suivantes :

7.000 électeurs voteront 2 fois pour A

et 1 fois pour B

pendant que les 7.000 autres voteront 1 fois pour A

et 2 fois pour B;

A et B recevront chacun trois fois 7.000 suffrages, donc 21.000, et ils seront élus.

Ainsi, une minorité de 14.000 électeurs pourra élire ses deux candidats pendant que la majorité, qui en compte 21.000, n'élira qu'un seul des siens; la majorité de la représentation appartiendra donc à la minorité du corps électoral.

D'autre part, il paraît évident que ce système, en permettant aux centres importants qui peuvent se trouver dans les circonscriptions, de cumuler un grand nombre de suffrages sur les candidats qui, leur appartenant, seraient supposés devoir les représenter plus particulièrement, assurerait à ces candidats des avantages marqués sur leurs concurrents; longtemps encore, en effet, il faudra compter avec ce sentiment, inné chez l'électeur, que son intérêt lui commande d'avoir son député *sous la main*.

Enfin, le jour pourrait venir où tous les candidats ne seraient pas animés des sentiments les plus loua-

bles, non seulement à l'égard de leurs adversaires, mais encore à l'égard de leurs camarades du même parti et de la même liste; alors le vote cumulatif aurait cet inconvénient de les inciter à en rechercher le bénéfice pour eux-mêmes, au détriment de leurs compagnons de liste; ce serait le dénigrement, l'intrigue, la lutte hypocrite et surnoise introduite au sein même de tous les partis.

Admettons que les candidats conservent assez de noblesse pour ne pas faire de tels calculs; ne se trouvera-t-il pas des amis pour les faire à leur place, et le résultat en sera-t-il différent?

Il est juste toutefois de dire, à l'avantage de ce système, ce qu'on aurait pu dire déjà pour le système du vote limité, qu'il est facile à comprendre et facile à pratiquer, et enfin qu'il n'assure jamais que l'élection des candidats qui ont obtenu le plus de suffrages.

3. LE VOTE SUPPLÉMENTAIRE. — Avec le vote supplémentaire, l'électeur dispose d'un droit plus étendu que dans tout autre système : non seulement il peut porter sur son bulletin de vote autant de candidats qu'il y a de députés à élire, mais il peut encore, en soulignant l'un des noms inscrits, lui procurer un suffrage supplémentaire.

Il se distingue du vote cumulatif, même limité à un seul nom deux fois répété, en ce que le suffrage supplémentaire, qui est ainsi donné à l'un des candidats, lui est donné par surcroît, indépendamment du suffrage que l'électeur peut toujours attribuer à autant

de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir, donc sans entraîner la radiation d'aucun des noms qui figure-raient déjà sur un bulletin complet.

Dans une circonscription à trois députés, l'électeur qui vote pour A, B et C leur donne à chacun un suf-frage, mais s'il tient plus particulièrement à l'élec-tion de B, il souligne son nom et lui assure ainsi deux suffrages au lieu d'un; cet électeur a alors émis vala-blement quatre suffrages pour trois sièges.

Ce système peut permettre à la minorité d'élire l'un de ses candidats en doublant ses suffrages, mais il présente les mêmes inconvénients, les mêmes incerti-tudes et les mêmes dangers que celui du vote cumu-latif.

4. LE VOTE GRADUÉ. — Dans ce système chaque bulletin de vote peut porter autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir, mais l'ordre d'inscription des candidats peut avoir une importance capitale, car la valeur du suffrage qui leur est donné, à partir du pre-mier inscrit, est constamment décroissante.

Pour obtenir cette décroissance, autrement dit pour graduer le vote, deux procédés peuvent être employés qui ont, l'un et l'autre, leurs partisans.

Prenons comme exemple une circonscription à cinq sièges.

Avec le premier procédé, on attribuera au premier des cinq noms portés sur un même bulletin cinq suf-frages, au second quatre, au troisième trois, au qua-trième deux, et au cinquième, le dernier, un seulement.

Mais, si la circonscription était à dix sièges, c'est dix suffrages qui seraient attribués au premier des dix candidats portés sur le bulletin, de façon à pouvoir toujours descendre d'une unité jusqu'au dernier inscrit qui conserverait encore une voix; ainsi le nombre des suffrages à attribuer au premier des candidats, et duquel découle celui qu'il convient d'en attribuer à chacun des candidats suivants, dépend du nombre même des candidats valablement inscrits sur le bulletin.

Avec le second procédé, c'est une voix toujours, mais une voix seulement, qui est attribuée au premier candidat inscrit; le second en reçoit une demie, le troisième un tiers, le quatrième un quart, et le dernier de nos cinq candidats un cinquième; si la circonscription comportait dix sièges le dernier des dix noms d'un même bulletin n'aurait plus qu'un dixième de suffrage.

Quel que soit le procédé employé, pour terminer les opérations, il faut classer les candidats d'après le chiffre des voix qu'ils ont recueillies, et, pour cela, totaliser ces voix, ou fractions de voix, d'après ce que donne chaque bulletin, car le vote gradué ne permet encore que l'élection des candidats qui ont groupé sur leurs noms la plus grande somme de suffrages.

C'est dans la valeur décroissante des suffrages exprimés sur chacun des bulletins que se trouve, pour les minorités, la possibilité de recevoir une part de représentation.

Si elles sont assez disciplinées pour accepter un certain ordre de présentation de leurs candidats, pour déposer, en un mot, tels quels, dans l'urne, les bulletins qui leur ont été distribués, leurs premiers candidats, recevant sur tous leurs bulletins le rendement maximum de suffrages, distanceront aisément les derniers candidats de la majorité qui n'en auront regu, sur chaque bulletin, qu'une quantité bien moindre.

En effet, avec cinq députés à élire, 10.000 électeurs seulement, en plaçant en tête de leur bulletin de vote le même candidat, pourraient, quelque soit le procédé envisagé, assurer son élection contre un concurrent, pour lequel auraient voté 49.999 autres électeurs, mais en le plaçant le dernier.

Au contraire, faute de discipline, les candidats d'une liste peuvent occuper sur les bulletins tous les rangs alternativement, et ne recevoir tous, en fin de compte, que la moyenne des suffrages exprimés; alors les résultats ne seraient encore que ceux du scrutin de liste purement majoritaire.

Il n'est pas indifférent toutefois de recourir à l'un ou à l'autre des deux procédés en présence : le second, avec sa graduation plus accentuée entre les premiers candidats, est plus favorable aux minorités, et les résultats qu'il donne s'éloignent moins de la proportionnalité, mais on lui reproche, avec ses fractions de suffrages, de trop compliquer les calculs.

Pour montrer la différence des résultats, supposons que dans une circonscription à cinq sièges, où il y a trois listes en présence, 30.000 électeurs se prononcent

pour la liste A, 24.000 pour la liste B, et 10.200 pour la liste C; en faisant produire au système son maximum d'effet normal, c'est-à-dire en supposant que tous les électeurs de tous les partis eussent observé une discipline parfaite, les cinq candidats de chacune des trois listes se classeraient ainsi :

Suffrages attribués d'après le premier procédé :

	Liste A	Liste B	Liste C
1 ^{er} candidat	150.000 élu	120.000 élu	51.000
2 ^e —	120.000 élu	96.000 élu	40.800
3 ^e —	90.000 élu	72.000	30.600
4 ^e —	60.000	48.000	20.400
5 ^e —	30.000	24.000	10.200

Seraient élus : trois candidats de la liste A et deux candidats de la liste B; le premier candidat de la liste C n'arriverait qu'au huitième rang.

Le tableau suivant nous montrera que le second procédé aurait assuré son élection.

Suffrages attribués d'après le second procédé :

	Liste A	Liste B	Liste C
1 ^{er} candidat	30.000 élu	24.000 élu	10.200 élu
2 ^e —	15.000 élu	12.000 élu	5.100
3 ^e —	10.000	8.000	3.400
4 ^e —	7.500	6.000	2.550
5 ^e —	6.000	4.800	2.040

Seraient alors élus : deux candidats de la liste A, deux de la liste B, et un de la liste C, résultat tout à fait identique à celui que donnerait le système d'Hondt qui sera expliqué plus loin.

Ce ne sera pas la proportionnalité exacte, loin de là, mais aucun système n'a été trouvé pour s'en rapprocher davantage.

On pourrait faire au premier procédé d'autres griefs que celui de ne pas laisser une distance suffisante entre les premiers candidats d'une même liste : les partis ne peuvent pas être tenus de présenter des listes complètes, ni les électeurs d'utiliser la totalité des suffrages dont ils disposent; or, avec ce premier procédé, les candidats des listes incomplètes seraient hors d'état de soutenir la concurrence avec ceux des listes complètes.

Dans notre circonscription de cinq sièges, supposons une liste de trois candidats en opposition avec des listes de cinq; le premier nom de cette liste ne recevra que trois suffrages pendant que le premier des autres listes en recevra cinq.

Pourquoi cette infériorité et comment la justifier?

D'autre part, voici deux électeurs du même parti, déposant dans l'urne le même bulletin, mais l'un le dépose intact, avec les noms de ses cinq candidats dans l'ordre où ils ont été imprimés : A, B, C, D et E; l'autre, pour des raisons quelconques, supprime les deux derniers noms; est-ce que A, B et C doivent en pâtir, et pendant que A du premier bulletin recevra 5 suffrages, pourquoi A du second n'en recevrait-il que 3? L'électeur qui a biffé des noms autres que le sien n'a certainement pas eu la pensée de l'atteindre et de le diminuer en lui faisant perdre deux suffrages sur les cinq qu'il pouvait lui donner.

Il est vrai que ces injustices seraient évitées, et tous les candidats traités également, si la loi prenait

soin de dire que le nombre des suffrages à attribuer au premier candidat de tout bulletin, complet ou incomplet, sera déterminé, non point par le nombre des candidats qui s'y trouveraient valablement inscrits, mais par le nombre des sièges à pourvoir.

Le second procédé, en partant de l'unité pour le premier inscrit, et en attribuant à chacun des candidats suivants une fraction de suffrage égale à l'unité divisée par son numéro d'ordre dans la liste, traite avec une égalité parfaite toutes les listes, complètes ou non, et tous les bulletins. Ainsi, dans l'exemple précédent, nos deux électeurs auraient donné, l'un sur son bulletin complet, et l'autre sur son bulletin incomplet, 1 suffrage à A, $1/2$ à B et $1/3$ à C. Il nous semble enfin qu'un reproche commun peut être fait aux deux procédés en cause : le dosage auquel ils obligent l'électeur n'était pas, le plus souvent, dans sa pensée ; il ne peut donc pas en être la fidèle expression.

Nous avons vu que, pour obtenir la représentation des minorités par le système du vote gradué, une certaine discipline serait encore nécessaire, mais il faut reconnaître qu'indépendamment de toute idée de discipline les listes imprimées imposent leur ordre au plus grand nombre des électeurs.

Seulement si, pour éviter des mécomptes, il faut conserver l'ordre d'inscription des candidats sur les listes, ne peut-on faire au système le reproche que l'on fait à d'autres, et en particulier au système belge, de permettre au petit groupe d'électeurs qui compose

la liste, de faire lui-même et d'avance, indépendamment des électeurs, le choix des élus?

5. LE SYSTÈME DU QUOTIENT AVEC LISTE DE PRÉFÉRENCE, OU SYSTÈME ANDRAE-HARE. — C'est la première fois que nous voyons apparaître dans cet exposé le mot de *quotient*.

Un quotient, c'est le résultat d'une division; or, dans les systèmes étudiés jusqu'à ce moment, aucune division n'était à faire : observant les particularités de chaque système on se contentait de rechercher le nombre total des suffrages obtenus par chacun des candidats en présence, de classer ces candidats d'après l'ordre décroissant des suffrages qu'ils avaient recueillis, et de proclamer élus, jusqu'à concurrence du nombre des sièges à pourvoir, ceux qui s'étaient placés en tête de ce classement.

Pourquoi, ici, une division intervient-elle, et pourquoi, de cette division, retient-on le quotient?

L'idée en est attribuée, vers 1855, à l'Anglais Thomas Hare et à un ministre danois, Andrae, qui l'a fait mettre en application dans son pays pour la partie élective de la Chambre-Haute.

Suivant Thomas Hare et Andrae, la nation étant représentée par ses députés, il serait désirable que l'ensemble des députés pût être choisi par l'ensemble de la nation, mais, devant l'impossibilité de rendre pratique un pareil système, devant l'impossibilité surtout de demander à tous les électeurs de faire choix d'autant de candidats qu'il y a de députés pour le

pays tout entier, il faut, en ne laissant à chaque électeur qu'un seul suffrage, et étant donné que tant d'électeurs doivent élire, au total, tant de députés, chercher combien sont nécessaires pour en mandater un, et proclamer élu tout candidat qui atteindra un nombre égal de suffrages.

Il y a, supposons-nous, dans un pays ou dans une circonscription, car le système ne s'oppose pas aux circonscriptions avec cette remarque cependant qu'il y aurait intérêt, pour son meilleur fonctionnement, à les faire aussi grandes que possible, 500.000 électeurs qui doivent élire 25 députés; pour élire un député, il faudra 25 fois moins d'électeurs ou $500.000 : 25 = 20.000$; tout candidat sera donc élu aussitôt qu'on lui aura compté 20.000 suffrages.

Voilà la division; c'est celle du nombre des électeurs — ou de celui des votants dans d'autres systèmes que nous allons trouver, — par le nombre de députés à élire, et voilà le *quotient*, résultat de cette division, qui donne le nombre de suffrages nécessaires à un candidat pour être élu, ou commune mesure appliquée à tous, et appelée encore, pour cette raison, et afin de lui donner sa vraie signification, *quotient électoral*, *mètre électoral*, *étalon*.

Pourquoi maintenant, avec ce quotient, une liste de préférence?

Dans notre circonscription, où 500.000 électeurs doivent élire 25 députés, il ne se créera pas 25 groupes de 20.000 électeurs, se chargeant chacun, en lui donnant l'unanimité des suffrages, de l'élection d'un

candidat déterminé; les 500.000 s'en iront au scrutin voter individuellement pour l'un ou pour l'autre des candidats.

Tel candidat réunira peut-être sur son nom 60.000 voix, tel autre 50.000, tel autre encore 40.000, mais les 20.000 qui sont nécessaires suffisent, et on ne doit pas en retenir davantage. 20.000, c'est le quotient. Il faut cela, mais il ne faut rien de plus, autrement les voix perdues seraient trop nombreuses.

Or, dans l'expression des suffrages, aucun candidat ne peut dépasser le quotient sans qu'un autre candidat, ou plusieurs, ne demeurent, dans la même proportion, au-dessous du quotient.

Cela, on ne peut pas l'éviter : toute candidature est soumise à la totalité des électeurs de la circonscription qui peuvent, le vote étant libre, se porter en nombre considérable sur certains candidats, insuffisant sur d'autres.

Mais la perte des suffrages en excédent, peut-on l'éviter? Il le faudrait car, au point de vue national, il est bon que tous les suffrages soient autant que possible utilisés.

Thomas Hare et Andrae ont proposé, dans ce but, d'accorder à tout électeur le droit d'inscrire sur son bulletin le nom d'un second candidat auquel serait attribué son suffrage si, au moment où ce bulletin sera ouvert, le premier candidat n'en avait plus besoin, puis un troisième pour le cas où le second lui-même serait élu déjà, puis un quatrième, un cinquième, jusqu'à concurrence du nombre des députés à élire.

Ainsi l'électeur classe tous ses candidats suivant l'ordre de ses préférences; si sa voix est devenue inutile au premier, elle compte au second; si elle est encore inutile au second, elle compte au troisième, en continuant de cette manière jusqu'au dernier inscrit.

Le procédé de dépouillement va bien le faire comprendre.

Le scrutin étant clos, le nombre des électeurs inscrits, ou bien le nombre des votants, suivant ce que la loi aura prescrit, divisé par le nombre des députés à élire, donnera le *quotient*.

Tous les bulletins étant soigneusement mélangés on les extrait un à un de l'urne, en ne retenant et en ne classant que le premier des noms qu'ils contiennent; aussitôt qu'un candidat s'est trouvé premier un nombre de fois égal au *quotient*, il est proclamé élu; ainsi les proclamations sont individuelles et elles se font au fur et à mesure que des candidats, dans l'ordre où les bulletins sont ouverts, atteignent le quotient.

Au moment où ce premier élu se trouve proclamé, on n'a encore extrait de l'urne qu'une partie, plus ou moins importante, des bulletins qu'elle contenait; le dépouillement continue, avec cette seule différence que quand le nom déjà proclamé occupe encore le premier rang sur les bulletins qui suivent, on n'en tient plus compte et l'on prend le suivant. C'est de cette façon que les électeurs, qui se sont portés en trop grand nombre sur le premier candidat, n'ont

cependant pas perdu leurs suffrages puisqu'ils peuvent encore en faire bénéficier un second candidat que, subsidiairement, ils ont aussi choisi.

Quand un second candidat parvient à son tour à atteindre le quotient, il est également proclamé, et le dépouillement, en ne tenant plus compte de ce second candidat, se poursuit de la même manière pour le troisième, pour le quatrième, etc., jusqu'au dernier bulletin.

S'il reste alors des sièges à pourvoir, tous les candidats demeurés au-dessous du quotient étant classés d'après leur nombre de suffrages, c'est-à-dire d'après le nombre de fois qu'ils se sont trouvés les premiers sur les bulletins, soit qu'ils en aient effectivement tenu la tête, soit que ceux qui les y précédaient fussent élus déjà, l'élection est acquise à ceux d'entre eux qui en ont recueilli le plus grand nombre, sous la condition de dépasser la moitié du quotient.

Tous les sièges ne sont-ils pas pourvus encore, on procède alors à un nouveau dépouillement de tous les bulletins en ne prenant sur chacun, dans l'ordre où ils y figurent, les élus non compris, qu'autant de candidats qu'il reste de sièges à pourvoir; l'opération étant terminée et le classement fait, ces derniers sièges sont attribués à la majorité relative.

Voilà le système.

Il ne va pas sans d'assez sérieuses critiques.

D'abord il ne se prête pas à un dépouillement partiel opéré par les différents bureaux de vote; il exige un dépouillement d'ensemble, unique, au siège de la

circonscription où tous les bulletins doivent être envoyés, et si ce dépouillement porte sur quelques centaines de milliers de bulletins on juge de l'étendue de l'opération.

Ensuite les résultats qu'il donne peuvent s'écarter plus ou moins de la réalité du scrutin, influencés qu'ils sont par le hasard qui fait dépouiller tels bulletins favorables à tels candidats avant tels autres qui leur seraient contraires.

Enfin, il risque, la plupart du temps, de ne pas se suffire, c'est-à-dire de ne pas pourvoir à la totalité des sièges vacants; c'est pourquoi il a fallu prévoir, pour compléter au besoin la représentation, des procédés qui s'écartent sensiblement du système.

Maintenant, s'agit-il bien là d'un mode de scrutin proportionnel? M. Jeanneney, au nom de la Commission sénatoriale, dans son magistral rapport sur le projet de loi adopté par la Chambre, le conteste (1).

Sans doute, les listes de partis peuvent exister et, suivant leur arrivée dans le dépouillement, donner des résultats, mais ce sont des suffrages personnels que les électeurs ont émis, plutôt que des suffrages de partis, et seuls, pour la proclamation des élus, sont considérés les candidats en raison des suffrages individuels qu'ils ont recueillis, mais jamais ni les listes, ni les partis.

6. LES SYSTÈMES DE LA CONCURRENCE DES LISTES ET DU DOUBLE VOTE SIMULTANÉ. — « *Un nom qui n'attire*

(1) M. Jeanneney, Rapport au Sénat du 28 février 1913, N° 43.

pas», remarque M. Charles Benoist dans son rapport (1).

Aucun des systèmes qui précèdent ne faisait entrer les listes en concurrence les unes avec les autres pour une répartition entre elles des sièges à pourvoir; dans tous, ces sièges étaient attribués aux candidats qui avaient réuni le plus de suffrages, sans égard pour les listes sur lesquelles ils figuraient.

Avec les systèmes dits de la concurrence des listes, il en sera autrement : les listes interviendront tout d'abord pour se répartir les sièges proportionnellement à leur nombre de suffrages, et sans considération pour les candidats, parce que chacune de ces listes a sa personnalité et qu'elle représente un parti, et que ce sont les partis qu'avant tout l'on considère pour donner à chacun sa part de représentation.

Aussi l'électeur, en déposant son bulletin dans l'urne, émet un double vote : il vote pour une liste, contribuant ainsi à lui faire obtenir des sièges, et il vote pour des candidats au classement desquels contribuera encore son suffrage.

Mais, pour répartir les sièges entre les listes, on peut avoir recours à différents procédés qui constituent autant de systèmes.

A. Le système du quotient électoral. — Ici, le *quotient*, ou *mètre électoral*, que nous avons découvert dans le système Andrae-Hare, intervient encore, mais ce

(1) 9^e législature, N^o 160.

n'est plus aux candidats que l'on applique cette mesure, c'est aux listes : *chaque liste reçoit autant de sièges que son nombre de suffrages contient de fois le quotient.*

Au dépouillement, la première opération qui s'impose, c'est donc de rechercher, pour chacune, dans les conditions prescrites par la loi, son nombre de suffrages.

Nous disons dans les conditions prescrites par la loi parce que des modes différents sont, avec la même ardeur et la même foi, préconisés par leurs partisans respectifs.

Qu'est-ce qu'il faut entendre par suffrages de listes?

Bien des questions peuvent se poser et se posent en réalité. Par exemple, si la liste est bloquée, sans modification possible sous peine d'annulation, tout bulletin valable compte comme suffrage de liste; si la liste, sans être bloquée, doit être exclusivement composée, sous peine d'annulation encore, de candidats d'un même parti, aucune difficulté non plus quand le bulletin est complet. Mais si le bulletin est incomplet, comptera-t-il comme procurant à la liste un suffrage entier? On l'admet parce que l'électeur, malgré qu'il n'ait pas épuisé son droit en ce qui concerne les personnes, s'est néanmoins prononcé en faveur d'un parti. Du reste, les partis ont le droit de présenter des listes incomplètes. Il semble même qu'un bulletin qui ne porterait que son titre ou son numéro, tous les candidats en étant rayés, pourrait encore compter comme suffrage de liste.

Et si, avec l'autorisation de la loi, le bulletin est panaché, c'est-à-dire s'il porte des candidats appartenant à des listes opposées, comment le classer?

On a proposé de le compter à la liste dont il porterait encore le numéro ou le titre, ou bien de l'attribuer à celle qui lui aurait fourni la majorité de ses candidats, mais, dans un cas comme dans l'autre, on était certain de ne pas traduire le sentiment de l'électeur qui avait dosé lui-même l'influence qu'il voulait reconnaître aux différents partis.

Le procédé suivant serait plutôt employé :

On compte tous les suffrages donnés à chacun des candidats et, ensuite, on les reporte aux listes sur lesquelles ces candidats figurent; le total des suffrages recueillis par les candidats d'une même liste, divisé par le nombre des sièges à pourvoir, donnera le chiffre moyen des suffrages de cette liste, c'est-à-dire le nombre qu'il convient de lui en attribuer pour la répartition des sièges.

Quel que soit donc le mode employé, supposons que, dans une circonscription ayant droit à six sièges 120.000 suffrages de listes se soient ainsi répartis :

liste A, 60.000;

liste B, 40.000;

liste C, 20.000;

le quotient sera de $120.000 : 6 = 20.000$. et la liste A recevra $60.000 : 20.000 = 3$ sièges;

la liste B, recevra $40.000 : 20.000 = 2$ sièges;

et la liste C recevra $20.000 : 20.000 = 1$ siège.

La répartition des 6 sièges est ainsi faite entre les

listes; elle s'est faite très commodément, tous les chiffres ayant été choisis pour la faciliter parce qu'il s'agit simplement d'expliquer le mécanisme d'un système.

Mais, en fait, jamais les résultats d'une élection ne pourront se prêter à une exacte répartition des sièges, et jamais la règle que *chaque liste doit recevoir autant de sièges que son nombre de suffrages contient de fois le quotient* ne pourra entièrement se suffire.

Prenons l'exemple suivant : 56.300 votants. 4 députés à élire, et 5 listes en présence, le quotient électoral sera de $56.300 : 4 = 14.075$.

Les suffrages se sont ainsi répartis :

liste A, 18.000;

liste B, 12.000;

liste C, 11.000;

liste D, 8.900;

liste E, 6.400.

On voit tout de suite que seule la liste A, avec ses 18.000 suffrages, a pu atteindre le quotient qui est de 14.075; donc seule elle a droit à un siège.

Mais que faire des trois autres?

On a songé à les attribuer, soit aux plus fortes listes, soit aux plus gros restes de suffrages non représentés. On a songé aussi, mais plus tard, à permettre aux restes de se grouper, de s'ajouter les uns aux autres pour parvenir au quotient, soit dans la circonscription, soit dans la région, soit même dans toute l'étendue

de la nation. C'était l'apparement sur lequel nous aurons à revenir.

Dans l'exemple donné, quels sont ces restes?

Divisant jusqu'aux centièmes le nombre des suffrages de chaque liste par le quotient électoral 14.075 nous trouvons :

liste A, $18.000 : 14.075 = 1$ siège plus un reste inutilisé de 3.925 suffrages, correspondant à 27 centièmes de siège;

liste B, $12.000 : 14.075 = 0$ siège plus un reste inutilisé de 12.000 suffrages, correspondant à 85 centièmes de siège;

liste C, $11.000 : 14.075 = 0$ siège plus un reste inutilisé de 11.000 suffrages, correspondant à 78 centièmes de siège;

liste D, $8.900 : 14.075 = 0$ siège plus un reste inutilisé de 8.900 suffrages, correspondant à 63 centièmes de siège;

liste E, $6.400 : 14.075 = 0$ siège plus un reste inutilisé de 6.400 suffrages, correspondant à 45 centièmes de siège.

Si l'on attribue les sièges restants à la plus forte liste, la première les recevra tous les trois et, à elle seule, n'ayant recueilli que le tiers des suffrages, 18.000 sur 53.600, elle aura la totalité de la représentation.

Si on les attribue aux plus forts restes, les listes B, C et D recevront un siège chacune, et nos quatre premières listes, malgré une différence de suffrages qui va du simple au double (liste A, 18.000 et liste D,

8.900) auront une part égale de représentation; la cinquième liste seule ne sera pas représentée.

M. Jules Dietz, dans *La Revue politique et parlementaire* (1) a fait observer très justement qu'en enlevant, pour faire ensuite la comparaison des restes, aux listes qui contiennent le quotient, autant de fois toute la valeur de ce quotient qu'il y a eu de sièges à elles attribuées, on met ces listes en état d'infériorité vis-à-vis des autres. C'est ainsi en effet, qu'à la liste D, 8.900 suffrages suffisent pour un siège, alors que 14.075 ont été exigés de la liste A et sont intervenus pour diminuer d'autant ses restes. Il y a là une inégalité de traitement à laquelle le procédé d'attribution sur la comparaison des restes n'a pas remédié. Mais, que les sièges restants, et ils seront nombreux, la moitié au moins, soient attribués à la plus forte liste ou aux plus gros restes, sera-t-il possible de dire, devant de tels résultats, « que tous les citoyens concourent pour une part égale à la formation de la loi », et que la justice électorale est satisfaite?

B. Le système du diviseur électoral ou système d'Hondt. — Ce système a pour règle la formule suivante :

Pour répartir les sièges entre les listes, la moyenne des suffrages de chaque liste est successivement divisée par 1, 2, 3, 4, ... jusqu'à concurrence du nombre des sièges à pourvoir, et les quotients sont inscrits par ordre d'importance jusqu'à ce qu'on ait déterminé, dans cet

(1) *Revue politique et parlementaire*, N° 200, de février 1911, p. 313.

ordre, autant de quotients qu'il y a de députés à élire dans la circonscription. Le plus petit de ces quotients, correspondant au dernier siège à pourvoir, sert de diviseur commun. Il est attribué à chaque liste autant de députés que la moyenne de ses suffrages contient de fois le diviseur commun.

Reprenant notre même circonscription où les moyennes de suffrages ont été :

pour la liste A, 18.000;

pour la liste B, 12.000;

pour la liste C, 11.000;

pour la liste D, 8.900;

et pour la liste E, 6.400.

nous devons diviser successivement par 1, par 2, par 3 et par 4, puisqu'il y a quatre sièges à pourvoir, chacune de ces moyennes et retenir les quatre quotients les plus élevés; c'est le plus petit de ces quotients qui sera notre diviseur commun.

Nous aurons :

Liste A	Liste B
18.000 : 1 = 18.000	12.000 : 1 = 12.000
18.000 : 2 = 9.000	12.000 : 2 = 6.000
18.000 : 3 = 6.000	12.000 : 3 = 4.000
18.000 : 4 = 4.500	12.000 : 4 = 3.000

Liste C
11.000 : 1 = 11.000
11.000 : 2 = 5.500
11.000 : 3 = 3.666
11.000 : 4 = 2.750

Liste D	Liste E
8.900 : 1 = 8.900	6.400 : 1 = 6.400
8.900 : 2 = 4.450	6.400 : 2 = 3.200
8.900 : 3 = 2.966	6.400 : 3 = 2.133
8.900 : 4 = 2.225	6.400 : 4 = 1.600

Dans la pratique, on ne sera pas tenu d'effectuer toutes ces divisions dont l'inutilité est évidente dès qu'il n'est plus possible d'obtenir un quotient qui puisse entrer en ligne.

Les quatre quotients les plus importants sont : 18.000 de la liste A, 12.000 de la liste B, 11.000 de la liste C et 9.000 de la liste A encore.

Notre diviseur commun sera donc 9.000 et chaque liste recevra autant de sièges que ce diviseur sera contenu de fois dans sa masse électorale.

La liste A en recevra $18.000 : 9.000 = 2$;

La liste B en recevra $12.000 : 9.000 = 1$,

Et la liste C en recevra $11.000 : 9.000 = 1$;

Les listes D et E, dont la masse électorale ne contient pas le diviseur, n'en auront aucun.

On voit que ce système, dit du diviseur électoral, ou système d'Hondt, peut conduire à des résultats différents de ceux que donne le système du quotient électoral : il est moins favorable aux listes faibles; en effet, ce dernier ne donnait qu'un siège, au lieu de deux, à la liste A, mais il en donnait un à la liste D.

C. Le système des moyennes. — La règle des moyennes, dont la Commission du suffrage universel de la dixième législature a proposé l'adoption à la Chambre, le 16 mars 1911, par l'organe de M. Groussier, est ainsi conçue : (1)

« Pour déterminer le nombre des sièges à attribuer à chaque liste, on divise, dans chaque collège électoral, le

(1) M. Arthur Groussier, son rapport (10^e législature, N^o 826).

« nombre total des votants par le nombre des députés à
« nommer.

« Chacune des listes a droit à autant de sièges de dépu-
« tés que le chiffre moyen des suffrages obtenus par elle
« contient de fois le quotient de cette division. Si, après
« cette première répartition, il reste un siège disponible,
« on supposera successivement que ce siège est attribué
« à chacune des listes concurrentes, et l'attribution en
« sera faite à celles des listes qui, après cette application,
« donnera la plus forte moyenne de suffrages pour chacun
« de ses députés élus. On procédera ensuite de même,
« successivement, pour chacun des autres sièges dispo-
« nibles, s'il y en a plusieurs. »

Appliquons encore cette règle aux chiffres observés
dans notre même circonscription.

Pour avoir droit à un siège il faut toujours $56.300 : 4 = 14.075$ suffrages.

1^{re} répartition : La liste A, qui a 18.000 voix, reçoit
de cette première répartition $18.000 : 14.075 = 1$
siège, mais les autres listes ne peuvent pas en rece-
voir parce que leur nombre de voix est inférieur au
quotient 14.075, seulement leur droit n'est pas épuisé :
concurrentement entre elles, et avec la première liste
déjà pourvue d'un siège, elles interviendront dans les
trois répartitions qui vont suivre, puisqu'il reste trois
sièges à attribuer.

2^e répartition faite seulement pour le second siège :
Si ce second siège est attribué encore à la liste A,
cette liste aura un député pour $18.000 : 2 = 9.000$ voix ;

S'il est attribué à la liste B, elle en aura un pour ses 12.000 voix; comme les trois autres listes ont chacune moins de suffrages, c'est à la seconde liste que ce siège doit être attribué.

3^e répartition pour le troisième siège : Si ce troisième siège était attribué à la liste A, cela lui ferait toujours deux députés pour 18.000 suffrages, soit un député pour 9.000;

Si c'était à la liste B, elle aurait deux députés pour 12.000 voix, soit un pour 6.000.

La liste C a recueilli 11.000 voix et elle n'a pas encore de siège, c'est donc à cette liste que le troisième doit être attribué.

4^e répartition pour le quatrième siège : En attribuant ce quatrième siège à la liste A on lui retrouverait encore, comme cela vient d'être établi, un député pour 9.000 voix;

en l'attribuant à la liste B, on lui en trouverait un pour 6.000;

en l'attribuant à la liste C, on lui en trouverait un pour 11.000 : $2 = 5.500$;

en l'attribuant à la liste D qui n'en a pas encore reçu, cela lui ferait un député pour ses 8.900 voix; et à la liste E, un député pour 6.400.

Les moyennes se classeraient alors ainsi :

liste A, 9.000,

liste B, 6.000,

liste C, 5.500,

liste D, 8.900.

liste E, 6.400,

C'est donc la liste A qui conserve la plus forte moyenne et c'est à elle que revient le quatrième siège.

Ainsi la liste A a deux députés,
la liste B et la liste C chacune un;
la liste D et la liste E n'en reçoivent pas.

Les résultats de ce système sont identiques absolument à ceux que donne le système précédent du diviseur électoral.

Ils ne permettent pas encore de dire que tous les électeurs sont effectivement et personnellement représentés, et qu'ils possèdent tous, sur la législation, une part égale d'influence.

On chercherait vainement cette part d'influence pour les 15.300 électeurs des deux dernières listes laissés à l'écart de toute représentation, mais il est juste de dire qu'aucun système de répartition des sièges ne peut être établi qui n'avantage certaines listes en leur accordant plus que leur part, au détriment de certaines autres qui ne reçoivent pas toute la leur, et que c'est un autre grave défaut de tous les systèmes que des restes demeurent qui ne peuvent pas être représentés.

CHAPITRE III

L'Appareusement

M. Paul Painlevé a proposé d'y remédier en donnant aux listes, prises isolément, la faculté de réunir, d'apparenter leurs restes, avec ceux de telle ou telles autres listes déterminées, sous la condition que cet appareusement serait porté à la connaissance des électeurs, avant le scrutin; le résultat, c'est que des restes groupés, apparentés, pourraient, en formant une nouvelle masse électorale aussi indivisible que les premières, contenir à leur tour ou le quotient ou le diviseur, et recevoir à ce titre un ou plusieurs des sièges restés en l'air. Le principe de cet appareusement, accepté par la Commission du suffrage universel de la dixième législature, s'est trouvé contenu dans le premier paragraphe de l'article onze du projet qu'elle a soumis à la Chambre :

« Plusieurs listes peuvent s'apparenter, en vue de « l'attribution des sièges correspondant aux 'restes' » (1).

Dans l'exemple qui précède, si les deux dernières listes D et E avaient apparenté leurs restes, elles auraient fourni une masse de $8.900 + 6.400 = 15.300$ suffrages qui auraient enlevé le second siège; la liste B

(1) Séance du 4 juillet 1911. *Annales* 1911, tome 2, p. 546.

Également, séance du 22 janvier 1912, *Annales* 1912, t. 1, p. 65.

ne serait utilement arrivée que pour le troisième siège et la liste C pour le quatrième; la liste A n'en aurait reçu qu'un seul; elle en avait deux sans l'apparemment.

Mais si, dans la même circonscription, l'apparemment n'avait existé qu'entre la liste A et la liste B, la liste A y perdait son second siège, non pas au profit de la liste B, parce que son reste, $18.000 - 14.075 = 3.925$, serait venu simplement compenser, ou à peu près, l'infériorité de la liste B pour obtenir le sien, mais au profit de la liste D qui n'en recevait pas sans cet apparemment.

Même remarque pour le cas d'apparemment entre les listes A et C.

Au contraire, si l'apparemment se fait entre les listes A et E, la liste D n'obtient plus son siège qui passe à la liste E, avec $6.400 + 3.925 = 10.325$ suffrages.

Il y a sûrement, dans tous les cas, déplacements de sièges, mais la proportionnalité s'en trouve-t-elle davantage respectée?

Et les 8.900 électeurs de la liste D, qui reçoivent un siège ou qui n'en reçoivent pas, suivant que leurs adversaires se sont apparentés d'une façon ou d'une autre, vont-ils trouver que le principe d'égalité entre tous les citoyens se trouve sauvegardé quand le siège qu'ils pourraient avoir, passe aux 6.400 électeurs de la liste E, parce que les candidats de cette liste et ceux de la première ont apparenté leurs restes?

D'une manière générale, on peut dire que l'appar-

rentement est défavorable aux listes à gros effectifs et favorable aux petites listes.

Mais son idée admise, on a constaté que tous les restes n'en étaient pas accommodés, et qu'on les déplaçait seulement en aggravant les uns au profit des autres; puis, comme il y avait aussi dans une ou dans des circonscriptions voisines, des restes de même nature, on a songé à grouper tous ces restes dans un apparemment régional.

Enfin, comme les mêmes résultats se reproduisaient, quoique moins nombreux et moins sensibles parce que sur un champ plus vaste, on a réclamé un apparemment national. Alors ils eussent été réduits au minimum possible..

Mais on aurait eu trois catégories de députés : les députés de la circonscription, les députés de la région, et les députés élus par l'ensemble des circonscriptions comme ayant réuni de ci de là quelques centaines, ou seulement quelques dizaines de suffrages.

D'autre part, l'apparemment ne va-t-il pas à l'encontre de ce grand principe sur lequel s'appuient les proportionnalistes, à savoir que tous les citoyens de ce pays, d'après l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme, doivent être directement et personnellement représentés?

Le reproche qu'ils font au système actuel c'est moins de ne pas assurer la représentation, à peu près mathématiquement exacte, des minorités dans l'ensemble du pays, que de ne pas assurer cette représentation dans chacune des circonscriptions élec-

torales, le droit de l'électeur royaliste du Cher étant d'être directement et personnellement représenté dans la députation du Cher, on ne doit pas considérer que cet électeur peut être représenté par un député royaliste qui se sera fait élire, par exemple, dans le Morbihan; en d'autres termes, la représentation des minorités doit être locale et non nationale.

Cependant la représentation d'un pays est instituée bien moins pour l'électeur, pris en particulier, que pour le pays tout entier, et ce ne sont pas des affaires individuelles que les députés doivent gérer, ce sont les affaires de la nation; ils ne sont donc pas les représentants de tel ou tel électeur, ni même les représentants de tel ou tel coin du pays, ils sont les représentants de la France. C'est ce qu'ont bien pris soin de dire et l'article 7 de la Constitution du 3 septembre 1791 (1), et l'article 52 de la Constitution de l'an III (2).

En quoi importe-t-il alors, aux grands intérêts nationaux, qu'il y ait un député royaliste dans le Cher, s'il doit y en avoir un de moins dans le Morbihan? Ce qu'il faut c'est que tous les partis, toutes les opinions qui existent réellement dans le pays, soient le plus exactement possible représentés à la Chambre.

D'autre part comment les proportionnalistes peu-

(1) Art. 71 — Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département en particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.

(2) Art. 52. — Les membres du Corps législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la nation entière, et il ne peut leur être donné aucun mandat.

vent-ils expliquer que, par l'apparement, qu'il soit régional ou, ce qu'ils jugent meilleur encore, national, un électeur royaliste du Cher, qui aura voté pour X dans le Cher, se trouvera personnellement et directement représenté parce que son bulletin, donné à X, aura fait élire, dans le Morbihan Y dont il n'a même jamais entendu le nom?

Ainsi le vote de l'apparement par les proportionnalistes nous apparaît comme la négation prononcée par eux-mêmes du plus important des principes qu'ils invoquent.

CHAPITRE IV

De l'attribution des sièges dans l'intérieur des listes

Toutes les difficultés ne sont pas résolues quand on a fait la répartition des sièges entre les listes; il reste à attribuer aux candidats, dans l'intérieur de ces listes, les sièges que la répartition leur a donnés.

Quels sont les candidats qui doivent en bénéficier?

Dans un scrutin purement majoritaire la question ne se pose pas : ce sont les candidats, à quelque liste qu'ils appartiennent, qui ont obtenu le plus de suffrages.

Dans les premiers systèmes que nous avons étudiés, ceux du vote limité, du vote cumulatif, du vote supplémentaire et du vote gradué, qui sont encore à base majoritaire, l'élection serait toujours acquise, en observant les particularités de chacun de ces systèmes, aux candidats que les électeurs auraient le plus favorisés.

Mais dans les systèmes qui sont dits de la concurrence des listes et du double vote simultané, le classement, qui n'a plus lieu qu'entre candidats d'une même liste, peut être fait, ou bien par le parti, qui les présente au choix des électeurs, ou bien par les électeurs eux-mêmes.

Si la liste est compacte et immuable, les sièges qui

lui sont attribués dans la répartition sont dévolus aux premiers candidats qu'elle porte; les électeurs n'y peuvent rien changer parce qu'il leur est interdit de modifier en quoi que ce soit le bulletin de leur parti. Dans ce cas le choix des élus appartient exclusivement aux quelques dirigeants de ce parti qui ont composé la liste.

Si la liste est compacte encore, mais avec faculté pour l'électeur d'en atténuer la compacité par un vote de préférence en faveur d'un ou de plusieurs candidats, différents procédés se présentent : ou bien ces marques de préférence constituent autant de suffrages personnels qui, en réalité, déterminent à eux seuls le classement des candidats, puisqu'ils s'ajoutent simplement aux autres suffrages, recueillis en nombre égal par tous, en raison de la compacité de la liste; les sièges sont alors attribués aux candidats les premiers classés; ou bien encore, comme dans le système belge qui sera décrit plus loin, l'ordre de présentation prévaudra jusqu'au moment où il n'y aura plus assez de votes de liste à attribuer à des candidats précédemment inscrits pour leur permettre de distancer encore, utilement, ceux qui ont été l'objet de très nombreuses marques de préférence, comptées comme autant de voix nominatives.

Si la liste est simple, c'est-à-dire si elle ne peut être composée que de candidats présentés ensemble, ce sont ceux qui se placent en tête par leur nombre de suffrages qui reçoivent les sièges; également si le panachage est admis, tous les candidats étant alors

classés, sur leurs listes respectives, d'après le nombre des suffrages individuels qu'ils ont reçus. Dans ces deux derniers cas, on peut dire que le choix des élus est réellement laissé à la volonté des électeurs.

CHAPITRE V

Les systèmes de Représentation proportionnelle appliqués en Belgique et dans le canton de Genève

Un examen, même très superficiel, des modalités sous lesquelles certains de ces systèmes sont suivis à l'étranger, nous ferait sortir du cadre de cette étude.

Cependant, en ce qui concerne la Belgique, dont l'exemple est si fréquemment invoqué par les proportionnalistes, et aussi le canton de Genève, un bref exposé peut être utile.

A. La représentation proportionnelle en Belgique.
C'est la loi du 29 décembre 1899 qui a rendu la représentation proportionnelle applicable aux élections législatives belges.

Les listes de candidats doivent y être présentées par 100 électeurs, et chacune reçoit un numéro par voie de tirage au sort.

Les suppléants ne sont pas choisis, comme ils le seraient d'après toutes les propositions faites en France, parmi les candidats de la même liste venant immédiatement après les candidats proclamés, mais il y a séparément, quoique sur la même liste, des candidats titulaires et des candidats suppléants.

Les élections ne seraient pas en tout état de cause nécessaires :

Si une seule liste était présentée, qui ne contient pas plus de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir, tous ses candidats seraient proclamés sans élections;

Si elle en contenait moins, on la compléterait au moyen des suppléants d'après leur ordre de présentation;

Si plusieurs listes étaient présentées, avec un total de candidats qui ne serait pas supérieur au nombre des sièges vacants, tous les candidats seraient encore proclamés;

Mais comme le nombre des candidats dépasse toujours celui des sièges à pourvoir, des élections sont nécessaires.

Le vote est obligatoire.

La liste est bloquée; le panachage est interdit sous peine de nullité.

Les sièges attribués aux différentes listes sont, sauf des exceptions extrêmement rares, dévolus aux candidats d'après leur ordre d'inscription sur ces listes, si bien que les 100 électeurs qui les ont présentées ont pu, en classant leurs candidats, déterminer eux-mêmes, indépendamment de la volonté du corps électoral, l'ordre des proclamations.

Tout bulletin porte en tête son numéro.

Si l'électeur, qui veut déposer son bulletin dans l'urne, souscrit à l'ordre d'inscription des candidats qui s'y trouvent, il l'indique en mettant un point dans une case réservée en tête de ce bulletin; s'il n'y souscrit pas, il donne un suffrage personnel à celui

des candidats qu'il préfère en mettant le point dans une case réservée à côté du nom de ce candidat.

Les bulletins seulement pointés en tête constituent des votes de listes; ceux qui ne portent qu'un suffrage personnel constituent des votes nominatifs; seraient annulés les bulletins qui porteraient tout à la fois une marque, un point, en tête et un vote nominatif, ou bien plusieurs votes nominatifs.

Pour répartir les sièges entre les listes, il faut d'abord déterminer le chiffre électoral de chacune; on l'obtient en additionnant ses votes de listes, c'est-à-dire le nombre de ses bulletins pointés en tête, avec ses votes nominatifs, autrement dit avec le nombre de ses bulletins portant une marque de suffrage personnel; cela se conçoit puisque, dans un cas comme dans l'autre, les candidats sont les mêmes.

On divise ensuite le chiffre électoral de chaque liste successivement par 1, 2, 3, 4, etc., jusqu'à concurrence du nombre des sièges à pourvoir, et on classe par ordre d'importance autant de quotients qu'il y a de sièges; le dernier de ces quotients est le diviseur électoral.

Chaque liste reçoit autant de sièges que son chiffre électoral contient de fois ce diviseur; c'est l'application de la méthode d'Hondt.

Il reste à faire dans chaque liste, l'attribution de ces sièges.

Supposons que trois sièges reviennent à une liste dont le chiffre électoral, 32.000, se compose de 20.000 votes de liste et de 12.000 votes nominatifs répartis entre ses cinq candidats; le diviseur électoral est

10.000 et les 12.000 votes nominatifs s'étant distribués comme suit :

A, premier candidat inscrit, 1.600,

B, deuxième candidat inscrit, 1.800,

C, troisième candidat inscrit, 1.200,

D, quatrième candidat inscrit, 3.000,

E, cinquième candidat inscrit, 4.400,

Il semble que ces candidats, possédant d'autre part un fonds commun de 20.000 votes de liste, devraient être classés dans l'ordre de leurs voix nominatives, mais c'est l'ordre de présentation qui continue à prévaloir, car les 20.000 votes de liste sont attribués : d'abord au premier candidat inscrit, dans la mesure où ils lui sont nécessaires pour parfaire, avec ses 1.600 voix nominatives, le diviseur électoral 10.000, et assurer ainsi son élection; ensuite au second candidat, puis au troisième, jusqu'à épuisement de leur nombre de 20.000.

Le premier candidat A, en prendra donc $10.000 - 1.600 = 8.400$ pour être élu;

il en restera pour les candidats suivants $20.000 - 8.400 = 11.600$.

Sur ces 11.600, le second candidat, B, en prendra à son tour 10.000, diviseur électoral qu'il lui faut atteindre, moins 1.800, nombre de ses voix nominatives qui lui comptent déjà, soit $10.000 - 1.800 = 8.200$, et il sera élu également.

Il n'en restera plus, pour le troisième candidat C, que $11.600 - 8.200 = 3.400$. En effet, de ces 20.000 votes de liste, le premier en a pris 8.400, et le

deuxième 8.200, total pour les deux 16.600. Il n'en reste donc bien pour le troisième candidat que 20.000 — 16.600 = 3.400.

Ce troisième candidat réunira alors sur son nom ses 1.200 votes nominatifs, et les 3.400 votes de liste encore disponibles, soit au total 4.600 voix.

Il sera élu, bien que n'atteignant pas le diviseur électoral, parce qu'il dépasse encore les candidats qui le suivent, et que sa liste doit recevoir trois sièges.

Nous obtiendrons alors le tableau suivant :

Votes de liste	20.000
Votes nominatifs.....	12.000
Total	32.000

Attribution de ces votes

Désignation des candidats	Voix nominatives	Voix à prélever sur les 20.000 votes de liste pour atteindre le quotient	Total des voix attribuées
1 ^{er} A	1.600	8.400	10.000 élu
2 ^e B	1.800	8.200	10.000 élu
3 ^e C	1.200	3.400	4.600 élu
4 ^e D	3.000	»	3.000
5 ^e E	4.400	»	4.400
Totaux...	12.000	20.000	32.000

Les deux derniers candidats, pour lesquels s'était cependant manifestée la préférence des électeurs, restent avec leurs seules voix nominatives, sans que puisse y être ajouté aucun des 20.000 votes de liste que les trois premiers se sont entièrement attribués.

Le résultat cependant aurait été modifié si, par exemple, l'un de ces deux derniers candidats avait regu, au détriment de l'autre, un chiffre de voix nominatives qui dépasse les 4.600 suffrages attribués au troisième candidat, alors il aurait été proclamé à sa place : ainsi 300 voix nominatives passant de D à E portaient le nombre de E à 4.700, et le faisaient proclamer troisième élu.

Mais ce fait est extrêmement rare, si rare qu'il demeure exact de dire que, pour l'attribution des sièges, c'est l'ordre de présentation voulu par les 100 électeurs qui prévaut. C'est donc entre leurs mains que se trouve, avant toute élection, la désignation des élus.

Nous ne pensons pas qu'en France on s'accommode bientôt de ce système qui ne laisse guère à l'électeur qu'un semblant de liberté.

B. La représentation proportionnelle dans le canton de Genève. — La représentation proportionnelle est appliquée aux élections des députés au Grand Conseil de Genève dans les conditions suivantes :

Les listes doivent être présentées par vingt électeurs au moins et contenir au minimum cinq candidats; elles portent un titre officiel qui les distingue les unes des autres, à défaut, un numéro d'ordre.

Le panachage est admis, sans vote cumulatif.

Les suffrages donnés aux candidats comptent individuellement à ces candidats, et à la liste sur laquelle ils figurent.

Les bulletins incomplets, qui portent le titre officiel d'une liste, ou son numéro, comptent dans le chiffre électoral de cette liste comme s'ils étaient complets, sous la condition de ne pas être panachés; s'ils le sont, ils y comptent encore dans la mesure des suffrages donnés à ses candidats et aussi dans celle des suffrages non exprimés.

Ceux qui ne portent pas un titre officiel de liste, panachés ou non, comptent aux listes dans la proportion des suffrages effectivement donnés à leurs candidats respectifs.

Un candidat peut être inscrit valablement sur plusieurs listes mais, avant l'élection, il doit opter, c'est-à-dire indiquer la liste sur laquelle il désire être élu, en lui apportant la totalité de ses suffrages.

Pour répartir les sièges entre les listes, il faut d'abord déterminer ce qu'on appelle le *nombre électoral*, c'est le nombre immédiatement supérieur à celui que l'on obtient en divisant la somme de tous les suffrages individuellement accordés aux candidats des différentes listes, par le nombre des députés à élire, augmenté de un.

Ce nombre électoral étant trouvé, chaque liste reçoit autant de sièges qu'il est contenu de fois dans son chiffre électoral, c'est-à-dire dans le total des suffrages donnés à ses candidats.

S'il reste un siège à pourvoir, on divise le chiffre électoral de chaque liste par le nombre des sièges qu'elle a déjà reçus, augmenté de un; le siège demeuré

libre est attribué à la liste qui donne le quotient le plus élevé.

S'il restait plusieurs sièges, on répèterait le même procédé tant qu'ils ne seraient pas tous attribués.

Les candidats élus, pour chaque liste, sont ceux qui ont réuni le plus de suffrages.

DEUXIÈME PARTIE

Les Tentatives de législation proportionnaliste en France, de 1873 à 1906

CHAPITRE VI

Section I. — Propositions législatives

1. PROPOSITION PERNOLET. — De nombreuses propositions ont été faites aux Chambres pour l'établissement de la représentation proportionnelle.

La première, de M. Pernolet, fut déposée sur le bureau de l'Assemblée Nationale le 26 décembre 1873 (1).

M. Pernolet instituait un vote plural uniquement basé sur la situation de famille : au père de trois enfants au moins, « qui représente tout ce qui est nécessaire et suffisant pour assurer l'existence de la patrie », il accordait trois suffrages ; à l'homme marié qui n'avait pas trois enfants, « citoyen moins complet que celui qui en a trois ou davantage parce qu'il n'assure pas suffisamment la patrie contre toute chance d'amoindrissement, mais moins incomplet

(1) Assemblée nationale, N° 2139.

que le célibataire qui n'est qu'une simple fraction de la véritable unité politique, la famille», il accordait deux suffrages, et au célibataire un seulement.

Il voulait « pour que le suffrage universel devînt une réalité », que les minorités pussent se faire représenter ; sans une représentation des minorités, disait-il, il n'y a pas de liberté.

Mais cette représentation, M. Pernolet ne la jugeait pas nécessaire « dans l'administration des intérêts locaux où les électeurs connaissent assez tous les candidats pour ne se prononcer qu'à bon escient », il la réclamait seulement « pour l'Administration des intérêts généraux du pays. »

Son système, c'était celui du scrutin uninominal dans le cadre du département tout entier ; pour être élu, il fallait recueillir un nombre de voix égal au nombre des suffrages exprimés divisé par celui des sièges à pourvoir. Mais il pouvait y avoir report des voix d'un candidat sur un autre ; en effet, pour éviter la perte des suffrages qui se trouveraient donnés à certains candidats au-delà du chiffre nécessaire, M. Pernolet accordait à l'électeur la faculté de marquer, par un signe conventionnel affiché avant l'élection, le groupe politique qui bénéficierait alors de sa voix en la faisant reporter sur celui de ses candidats qui suivrait immédiatement ses élus.

Au second tour, il permettait l'élection à la seule majorité relative.

M. Pernolet renouvela vainement sa proposition le

17 juin 1875 (1), elle ne fut pas l'objet d'un rapport devant l'Assemblée.

2. PROPOSITION DE RAMBURES. — La seconde proposition fut celle de M. de Rambures, déposée sur le bureau de la même Assemblée le 13 janvier 1874, sous le titre : « *Propositions de lois tendant à l'organisation normale du suffrage universel dans les élections municipales, départementales et nationales* » (2).

Dans l'exposé des motifs presque tout entier extrait, comme le texte des propositions mêmes, de l'ouvrage de M. Henri Lasserre : '*De la Réforme et de l'Organisation normale du suffrage universel*' (3), on trouve déjà les principaux arguments des défenseurs de la représentation proportionnelle.

« Ce qui est juste, c'est que, quand une Assemblée
« peut demander à un citoyen quelconque sa vie sous
« la forme de conscription, sa fortune sous la forme
« d'impôt; quand elle peut compromettre les intérêts
« de tous et de chacun par de mauvaises lois ou par
« des guerres désastreuses, chacun soit consulté et
« puisse avoir voix au chapitre dans la constitution
« de cette Assemblée qui aura sur sa destinée une
« influence si capitale.

...« Ce qui est injuste, c'est qu'au lieu d'être un
« dénombrement, le scrutin soit une bataille à l'issue
« de laquelle les voix de la minorité de chaque circons-

(1) Assemblée nationale, N° 3099.

(2) Assemblée nationale, N° 2162.

(3) *De la réforme et de l'organisation normale du suffrage universel*, Paris, 1873.

« cription électorale sont réduites à néant et exclues
« de toute représentation.

...« Ce qui est injuste, c'est que, par suite du frac-
« tionnement des départements ou des arrondisse-
« ments électoraux, un homme national ayant obtenu
« sur toute l'étendue du territoire un million de suf-
« frages, puisse se voir banni d'une Assemblée où
« entrera, toutes portes ouvertes, quiconque sera par-
« venu à obtenir une majorité d'une voix dans la plus
« petite des circonscriptions. »

Mais on y trouve aussi, ce qui est tout à fait con-
traire à la doctrine proportionnaliste, que : *« l'élec-
« teur ne doit pas être tenu d'immoler ses préférences
« personnelles et la spontanéité de son choix à la disci-
« pline d'un parti ».*

M. de Rambures divise chacune de nos Assemblées
électives en deux sections numériquement égales,
délibérant ensemble, mais votant séparément : l'une
représentant les personnes, mais toutes les personnes,
parce qu'*« il est injuste que 26 millions de femmes et
d'enfants soient comptés pour rien »*, l'autre, qui repré-
sente le territoire et la propriété.

Il n'accorde cependant pas le droit de vote aux
femmes, mais tout électeur, chef de famille, dispose,
pour constituer la première section, d'autant de suf-
frages qu'il y a de personnes dans sa famille : le céli-
bataire n'en a qu'un ; le citoyen marié sans enfant,
deux ; avec trois enfants, cinq. Les femmes majeures,
célibataires ou veuves, donnent mandat à un élec-
teur.

Pour la seconde section, ce n'est pas le nombre des personnes qui détermine le nombre des suffrages, c'est le montant des impôts : autant de francs, autant de suffrages. C'est le vote censitaire dans son application la plus étendue.

Mais quel est le système au moyen duquel M. de Rambures peut affirmer « *que les minorités seront représentées jusque dans leurs nuances les plus minimes* » et qu'« *il deviendra impossible qu'un seul suffrage se perde en chemin et ne soit pas compté, pesé et mesuré dans chaque décision législative et dans chaque acte du Gouvernement?* ».

D'abord il institue un quotient, égal au résultat que donne la division du nombre des habitants pour la première section, et du montant total des impôts pour la seconde, par le nombre des représentants à élire, et il proclame élus les citoyens qui ont obtenu un nombre de suffrages au moins égal à ce quotient.

Il dresse ensuite, pour un second tour : 1^o une liste d'éligibles sur laquelle sont inscrits, en suivant l'ordre décroissant des suffrages, les citoyens qui sont demeurés au-dessous du quotient, jusqu'à concurrence de tel nombre déterminé par la loi d'après l'importance et la nature du collège électoral; 2^o une liste des électeurs à ce second tour, qui comprend tous les citoyens ayant obtenu au premier tour un nombre quelconque de suffrages; ceux-là sont des électeurs du second degré, choisis par le suffrage universel dans les opérations du premier tour; ils ne peuvent voter que pour les citoyens qui figurent sur la première liste

parce que ceux-là seuls sont éligibles, et ils disposent d'autant de suffrages qu'ils en ont recueilli eux-mêmes au premier tour.

Leur vote est public.

Pour chacun des éligibles, on totalise les suffrages obtenus dans les deux scrutins; sont élus ceux dont le total des suffrages ainsi recueillis atteint le quotient.

Si l'élection n'est pas terminée, un troisième tour a lieu et, pour ce troisième tour, sont proclamés éligibles définitifs tous les éligibles du second tour qui n'ont pas été élus; la liste en est encore faite en suivant l'ordre décroissant des suffrages.

Chacun d'eux, à l'appel de son nom, et en commençant par le dernier inscrit, est invité à reporter ses voix sur l'un des éligibles qui le précèdent; ainsi le vote du dernier inscrit modifie déjà le classement précédemment fait et il en est aussitôt tenu compte, de plus c'est une unité qui disparaît de la liste des éligibles définitifs; l'avant-dernier de la liste remaniée vote à son tour, et l'opération se continue ainsi jusqu'à ce qu'il ne reste plus sur la liste que le nombre nécessaire d'éligibles pour compléter la section. Sur ceux-là, dit l'auteur, « se sont à peu près repliés, concentrés et coordonnés tous les suffrages. »

Pour les élections au Conseil général, le collège est constitué par le département tout entier, et c'est au chef-lieu que les éligibles définitifs, dont le nombre ne peut excéder 500, doivent procéder au troisième tour de scrutin.

En ce qui concerne les élections législatives, le

collège s'étend à toute la France, et c'est dans la ville désignée par la loi que se réunissent, pour le dernier tour, les éligibles définitifs dont le nombre est limité à 3.000.

Tout élu doit, aussitôt que se constitue l'Assemblée dont il fait partie, désigner celui des éligibles sur lequel, en cas de décès, il reporte ses suffrages; l'éligible ainsi désigné lui succéderait.

On pourrait croire que c'était faire, pas plus loin de nous, en 1874, de l'archéologie politique que de songer à organiser, dans nos assemblées électives à tous les degrés, à côté de la représentation des personnes, la représentation du territoire et de la propriété; il ne faut pas oublier, pour porter à ce point de vue un jugement sur la proposition de M. de Rambures, qu'à cette époque nos conseils municipaux ne pouvaient pas engager les finances communales sans que, en nombre égal à celui de leurs membres, les plus imposés de la commune n'eussent été appelés à leur délibération.

Cette proposition, qui est bien néanmoins la plus originale que nous ayons rencontrée, et qui était très étudiée, a eu la même infortune que celle de M. Pernolet; elle n'a jamais été rapportée.

Cependant la question d'une représentation des minorités devait être agitée déjà dans les milieux politiques puisque, au lendemain du dépôt de la proposition de M. de Rambures, M. de Broglie, Ministre de l'Intérieur, fut amené à en parler devant la Commission des lois constitutionnelles.

Il le fit en ces termes, d'après le *Journal des Débats* du 14 janvier :

« Le seul avantage du scrutin de liste est la représentation des minorités dont on s'est beaucoup occupé ces derniers temps; elles y trouvent une garantie, et certaines nuances ont une place sur la liste qui ne sont en majorité dans aucun arrondissement. Il y aurait à examiner si on ne pourrait pas grouper les arrondissements pour faire nommer deux ou trois députés à la fois. »

3. PROPOSITION DE BETHMONT. — En 1874, cependant, un texte de M. de Bethmont, proposé par la Commission chargée d'examiner le projet de loi municipale, fut soumis à l'Assemblée Nationale. Ce texte était ainsi conçu : (1).

« Art. 11. — Dans les communes qui comptent plus de 10.000 habitants chaque électeur disposera d'un nombre de suffrages égal à celui des conseillers qu'il est appelé à élire. Il pourra attribuer plusieurs suffrages au même candidat. »

C'était introduire dans les élections municipales le vote cumulatif, l'une des formes, rudimentaires peut-être, que l'on doit considérer comme constituant une application du principe de la représentation proportionnelle. L'Assemblée le repoussa par 578 voix contre 26, ce qui fit écrire le lendemain dans le *Journal des Débats* : « La déroute du projet était si éclatante

(1) *Journal officiel* du 20 juin 1874, pp. 4178 et 4181.

« et son infortune si achevée, qu'on s'est mis à rire
« sur tous les bancs, sans distinction d'opinion » (1).

4. AMENDEMENT PERNOLET. — M. Pernolet qui, en 1874, avait vainement tenté de faire substituer le scrutin uninominal au scrutin de liste dans les élections au bureau de l'Assemblée et aux grandes commissions, afin d'y introduire le principe de la représentation proportionnelle (2), tenta encore, dans les séances du 25 et du 26 novembre 1875, d'obtenir de l'Assemblée un vote favorable à cette réforme, en lui proposant, par voie d'amendement, de substituer à l'article 14 du projet de loi électorale les dispositions essentielles de sa proposition du 26 décembre 1873; son argumentation demeura sans réponse, et son amendement fut rejeté sans scrutin (3).

5. PROPOSITION CAUTAGREL. — En 1880, le 25 novembre, M. Cautagrel soumit à la Chambre une proposition « concernant les dispositions à introduire
« dans la loi électorale pour que la Chambre des députés soit la représentation exactement proportionnelle des opinions du pays » (4).

Il proposait le scrutin de liste, la répartition proportionnelle des sièges entre les listes d'après le nombre de leurs bulletins respectifs, et l'attribution des

(1) *Journal des Débats* du 20 juin 1874.

(2) Assemblée nationale N° 2237. — *Journal officiel* du 4 mars 1874 p. 1699.

(3) *Journal officiel* des 26 et 27 novembre 1875, pp. 9683 et 9708.

(4) Seconde législature, N° 3044.

sièges, dans chaque liste, aux candidats qui auraient recueilli le plus de suffrages.

6. AMENDEMENT AMAT. — Le 13 décembre 1880, le Gouvernement ayant déposé un projet qui tendait à l'élection du Conseil municipal de Paris dans cinq grandes sections nommant chacune ses conseillers au scrutin de liste à raison de un par 25.000 habitants, M. Amat proposa, par voie d'amendement (1), de limiter à dix le nombre des candidats qui pourraient être inscrits valablement sur un même bulletin; c'eût été l'introduction de la représentation proportionnelle dans ces élections par le mode du vote limité, mais le projet lui-même, et par suite l'amendement, demeurèrent sans résultat.

7. AMENDEMENTS COURMEAUX, BIENVENU ET PEYRE. — En 1885, comme on voulait substituer le scrutin de liste au scrutin uninominal, des amendements furent soutenus devant la Chambre pour l'établissement de la représentation proportionnelle; le plus favorisé de ces amendements, celui de M. Courmeaux, soutenu par son auteur dans la séance du 21 mars, recueillit 58 voix contre 307 (2).

Il était ainsi conçu : « Les membres de la Chambre
« des députés sont élus au scrutin de liste avec repré-
« sentation proportionnelle des majorités et des mino-
« rités. »

(1) Projet de loi N° 3050, du 13 décembre 1880. — M. Amat, amendement N° 5.

(2) Séance du 21 mars 1885, *Annales* 1885, t. 1, p. 702.

Deux autres, de M. Bienvenu et de M. Peyre, tendant à l'instituer sous la forme du vote cumulatif, soutenus le 24 mars, furent repoussés sans scrutin (1).

8. PROPOSITION LE GAVRIAN ET DANSETTE. — De 1885 à 1896, pendant onze ans, aucune proposition.

Il y en eut deux le 25 juin 1896, la première de MM. Le Gavrian et Dansette, et la seconde de M. l'abbé Lemire.

MM. Le Gavrian et Dansette (2), indiquent très nettement dans leur exposé des motifs qu'« un vif « mouvement d'opinion se manifestant en faveur du « scrutin de liste, nous assisterons prochainement à « la disparition de toutes les nuances intermédiaires « de l'opinion pour ne plus voir en ligne que deux « partis : celui de l'ordre, de la liberté et du progrès, « et celui de la Révolution sociale. »

Leur proposition a pour but de « *conjurer ce péril* ».

Mais pour éviter, disent-ils, un émiettement excessif des partis, seules peuvent se voir attribuer des sièges les listes qui ont obtenu un minimum de suffrages plus ou moins élevé, suivant le nombre des sièges attribués au département tout entier; c'est ainsi qu'après avoir recherché la part de représentation de chaque liste, proportionnellement à son nombre de suffrages, toute représentation est refusée à la liste qui ne devrait pas recevoir au moins un

(1) Séance du 24 mars 1885, *Annales* 1885, t. 1, p. 744.

(2) 6^e législature, n^o 1956.

siège sur cinq, deux sièges pour un nombre à répartir entre cinq et dix, trois entre dix et quinze, quatre entre quinze et vingt, cinq entre vingt et trente, et six au delà de trente; les listes qui n'ont pas obtenu ce minimum, disparaissent et les sièges sont répartis entre les autres proportionnellement aux chiffres généraux qu'elles ont recueillis.

Sauf l'élimination des listes qui n'ont pas obtenu le minimum nécessaire, c'est la méthode du quotient, sans cette appellation.

Les sièges qui ne sont pas ainsi répartis sont attribués aux plus forts restes.

Seules, les listes homogènes, ou bulletins de vote homogènes, c'est-à-dire qui ne contiennent aucun nom emprunté à d'autres listes, complets ou non, entrent en compte pour fixer le chiffre général de chaque liste et calculer sa part de représentation.

Le panachage n'est pas interdit, mais les bulletins panachés sont considérés comme émettant un vote contradictoire dont il n'y a pas lieu de tenir compte dans le dénombrement des partis. Ils sont mis de côté pour bénéficier cependant aux candidats dont ils portent les noms, à titre de suffrages individuels, et seulement pour déterminer l'ordre des candidats figurant sur une même liste.

Cet ordre toutefois peut demeurer sans objet car MM. Le Gavrian et Dansette reconnaissent aux candidats d'une même liste le droit de fixer eux-mêmes, dans une déclaration préalable, l'ordre dans lequel seront proclamés leurs élus, indépendamment du

nombre des suffrages qu'ils auront individuellement recueillis.

Ce droit ne leur paraît pas constituer une atteinte à la souveraineté du suffrage universel ; il a seulement pour but, disent-ils, de faire respecter la volonté des électeurs qui ont apporté leur concours politique à la liste, en évitant qu'une fraction quelconque, mais hostile, du corps électoral, ne vienne troubler, pour satisfaire des jalousies ou des rancunes, l'ordre voulu au sein des partis.

En cas de vacance d'un siège, le Président de la Chambre proclamerait député le premier suppléant appartenant à la même liste.

9. PROPOSITION LEMIRE. — M. l'abbé Lemire (1) ne fait aucune distinction entre les listes homogènes et les listes panachées, les suffrages individuels des unes et des autres bénéficiant tout à la fois aux candidats et aux listes sur lesquelles ils sont inscrits.

Il institue un quotient électoral qu'il obtient en divisant la totalité des suffrages individuels par le nombre des sièges à pourvoir, et il attribue à chaque liste autant de sièges que la somme des suffrages recueillis par ses candidats contient de fois ce quotient.

Dans l'intérieur de chaque liste sont proclamés les candidats qui ont obtenu le plus de suffrages.

La législature se termina sans que ces propositions eussent été l'objet d'un rapport, et l'on sait que les

(1) Sixième législature, N° 1961.

propositions de loi faites à la Chambre, étaient encore à ce moment frappées d'une caducité absolue quand celle-ci se séparait sans les avoir adoptées.

M. Dansette, à toutes les législatures suivantes, renouvela sa proposition, mais M. l'abbé Lemire devint un adversaire irréductible de la représentation proportionnelle, et il en donna très éloquemment ses raisons à la Chambre (1).

Pendant la législature suivante, la septième, de 1898 à 1902, des propositions nouvelles furent déposées : d'abord par M. Jules Dansette le 8 novembre 1900 ; (2) c'était la reprise de la proposition qu'il avait déjà soumise à la Chambre précédente, puis par MM. Chassaing et Louis Martin le 28 janvier 1901 (3), et enfin par M. Vazeille le 9 décembre (4).

10. PROPOSITION CHASSAING ET LOUIS MARTIN. — MM. Chassaing et Louis Martin exposent que « la « souveraineté du suffrage universel n'est entière « que si le vote de chaque électeur pèse du même « poids dans la balance, résultat qui ne peut être « obtenu qu'avec l'établissement d'une représenta- « tion vraiment proportionnelle ».

Ils ne se dissimulent pas toutefois « que l'établis- « sement d'une telle représentation soulèverait peut- « être, dans un corps électoral insuffisamment pré-

(1) Discours du 21 octobre 1909. *Annales* 1909, t. 3, p. 21.

(2) 7^e législature, N^o 1918.

(3) 7^e législature, N^o 2154.

(4) 7^e législature, N^o 2822.

« paré, bien des difficultés et des obstacles », aussi choisissent-ils, entre les divers systèmes proposés, « non le plus idéal, mais le plus pratique, celui qui « paraît le mieux s'adapter à l'état actuel des esprits ».

Ce système consiste, le scrutin uninominal étant conservé, et abrogée la loi sur les candidatures multiples, à maintenir, dans les circonscriptions actuelles, l'élection à la majorité, mais aussi à faire proclamer élus tous les citoyens qui, sans avoir obtenu la majorité dans aucune circonscription, auraient cependant recueilli au moins 20.000 suffrages dans l'ensemble du pays.

Aucune de ces propositions n'a été spécialement rapportée; cependant le principe de la représentation proportionnelle qu'elles contenaient fut discuté devant la Commission et rejeté par 10 voix contre 1, sur l'avis même de M. le Président du Conseil, Waldeck-Rousseau (1).

11. NOUVELLES PROPOSITIONS DANSETTE. — La Chambre élue en 1902 reçut, dès les premiers jours de sa réunion, le 10 juin, une nouvelle proposition de M. Dansette (2), identique à ses propositions antérieures sauf sur les deux points suivants : le quotient électoral y était institué et obtenu en divisant le nombre des suffrages de listes par celui des députés

(1) Ruau, son rapport à la Chambre, 7^e législature, N° 3070.

(2) 8^e législature, N° 8.

à élire, et les listes panachées concouraient avec les listes homogènes à la répartition des sièges si elles portaient en tête le titre d'une des listes en présence et une majorité de noms appartenant à cette liste.

Mais M. Dansette la modifia bientôt encore en déposant, le 9 juin 1903 (1), une nouvelle proposition, la quatrième, qui différait des précédentes en ce qu'elle accordait à toute liste, quelle que fût l'importance du département, sa part de représentation dès que son nombre de suffrages contenait au moins une fois le quotient.

12. PROPOSITION LOUIS MILL. — MM. Louis Mill, Charles* Benoist, Chastenot, Deloncle, Mirman, de Pressenssé, Réveillaud, Jules Roche et Georges Gérard, saisirent également la Chambre, le 8 juin 1903, (2) d'une proposition qui résultait des travaux poursuivis depuis plusieurs années déjà par la « *Ligue française pour la représentation proportionnelle* ».

Après avoir déclaré que leur proposition n'était pas l'œuvre d'un parti ni d'un groupe politique, et qu'elle tendait seulement à une approximation plus grande de la justice électorale puisque l'exactitude absolue est une chimère, M. Louis Mill et ses collègues demandaient qu'on adoptât, en innovant le moins possible, à la législation française, le système belge qui, disaient-ils, a fait ses preuves.

Leur proposition, en effet, se caractérisait surtout

(1) 8^e législature, N° 978.

(2) 8^e législature, n° 967.

par les dispositions suivantes empruntées en grande partie à la législation belge.

Toute liste devait être déposée à la Préfecture et porter la signature de cent électeurs au moins.

Les candidats devaient y être inscrits dans leur ordre alphabétique.

Aucun candidat ne pouvait figurer sur plusieurs listes; la liste était bloquée, en conséquence les bulletins portant des additions ou des ratures étaient déclarés nuls.

Le vote de préférence était institué pour permettre à l'électeur de faire lui-même le classement des candidats sur son bulletin; il s'exprimait en soulignant d'un trait les noms des candidats préférés, mais il ne devait pas, sous peine de ne point compter, porter sur plus de deux noms quand la circonscription n'avait pas à élire plus de six députés, sur plus de trois noms quand le nombre des députés allait de sept à dix; au-dessus de ce chiffre, l'électeur pouvait souligner un nom de plus par cinq députés.

Chaque bulletin net, avec ou sans votes de préférence, comptait pour une unité dans le chiffre électoral des listes, et seules, puisque tous les candidats d'une même liste recevraient ainsi, indépendamment des marques de préférence, le même nombre de suffrages, les bulletins ne supportant ni additions, ni ratures, ces marques de préférence, données aux uns et aux autres, comptées comme autant de suffrages individuels, pouvaient déterminer le classement définitif des candidats portés sur une même liste.

Pour la répartition des sièges, on divisait successivement par 1, 2, 3, 4, etc..., le chiffre électoral de chaque liste, en rangeant les quotients dans leur ordre d'importance jusqu'à concurrence d'un nombre de quotients égal à celui des sièges à pourvoir, le dernier quotient servant de diviseur électoral.

Ensuite chaque liste recevait autant de sièges que son chiffre électoral, égal au nombre de ses bulletins, contenait de fois ce diviseur.

C'était l'application de la méthode d'Hondt.

L'attribution des sièges dans l'intérieur d'une même liste se faisait au profit des candidats qui avaient obtenu le plus grand nombre de voix de préférence; cela constituait donc, avec le système belge, une différence essentielle. On se souvient, en effet, que la loi belge fait entièrement prévaloir, sauf des cas exceptionnels que nous avons précisés, l'ordre de présentation des candidats, et qu'ainsi le choix des élus se trouve exercé, non point par les électeurs au moment du scrutin, mais préalablement par les dirigeants du parti quand ils arrêtent leur liste.

Au contraire, M. Louis Mill et ses collègues respectent entièrement, en ce point, la liberté de l'électeur puisque le classement des candidats ne pourra résulter que des votes de préférence qu'ils auront reçus.

13. PROPOSITION MIRMAN. — M. Mirman a soumis à la Chambre le 4 juillet suivant (1), une proposition

(1) 8^e législature, N^o 1180.

« tendant à donner aux communes la faculté d'appliquer la représentation proportionnelle aux élections municipales ».

Il reconnaît d'abord que le scrutin uninominal, appliqué aux élections législatives *« a au moins le mérite d'assurer une certaine représentation des minorités »*, puis il fait ressortir que plus les circonscriptions sont nombreuses, plus les minorités ont de chances d'être équitablement représentées, mais que si la France était constituée en circonscription unique pour élire ses députés au scrutin majoritaire la minorité ne posséderait plus à la Chambre aucune représentation.

Telle est, dit-il, la situation de nos communes, *« ou le hasard des consultations électorales peut envoyer pendant quatre ans, à l'hôtel de ville un conseil homogène de gauche, auquel succèdera peut-être, pour quatre années également, un conseil homogène de droite. C'est là un jeu de bascule dont doivent souffrir les intérêts de la cité, et il serait excellent que, dans un conseil municipal, les divers partis, les divers groupements d'intérêts économiques fussent représentés »*.

M. Mirman se proposait-il de nous acheminer, par la même voie, vers une représentation professionnelle au sein des conseils municipaux, son exposé des motifs n'y fait aucune autre allusion, mais on peut le supposer en constatant que le but qu'il poursuit, c'est d'assurer, dans ces conseils, avec la représentation des différents partis, celle des divers groupements écono-

miques, par l'institution de la représentation proportionnelle.

Il propose donc d'en appliquer les règles dans les élections municipales de toute commune dont le conseil en aurait ainsi décidé, ou dont la moitié plus un du nombre des électeurs ayant pris part à l'élection municipale précédente, l'auraient réclamé.

Il laisse aux intéressés le choix entre deux systèmes :

Premier système. — Le panachage et le vote cumulatif sont autorisés; tous les suffrages entrent en compte au profit des listes et au profit des candidats; la somme de tous les suffrages recueillis par les candidats d'une même liste constitue le chiffre électoral de cette liste; la somme des chiffres électoraux, divisée par le nombre des conseillers à élire, donne le quotient électoral; chaque liste reçoit autant de sièges que son chiffre électoral contient de fois ce quotient, et les sièges sont attribués aux candidats qui ont obtenu le plus de suffrages.

Deuxième système. — C'est celui de la liste bloquée, avec vote de préférence, et application de la règle d'Hondt, qui a été proposé déjà pour les élections législatives par MM. Louis Mill et ses collègues.

Section II. — Le rapport de la Commission

La Commission du suffrage universel, chargée d'examiner et de rapporter devant la Chambre ces différentes propositions, s'inspira surtout des travaux

de la Ligue pour la Représentation proportionnelle, et de la proposition de M. Louis Mill, ci-dessus analysée, et dont elle adopta, sous les mêmes termes, toutes les dispositions principales, sauf celle de la liste bloquée.

Énergiquement, elle déclara, par l'organe de son rapporteur, M. Charles Benoist, qu'il lui serait impossible d'admettre la nullité absolue de tout bulletin qui ne serait pas resté absolument conforme à la liste déposée.

*« Nous ne pouvons, dit le rapport, laisser si étroite-
ment enchaîner, garrotter, ligotter l'électeur proclamé
souverain, et qui doit en tout cas être libre » (1).*

Mais elle admit que seuls seraient comptés, comme suffrages de listes, les bulletins demeurés nets, qui n'auraient subi aucune modification, et que les autres, les bulletins modifiés, serviraient seulement à procurer des suffrages individuels aux candidats qui s'y trouveraient inscrits, pour contribuer à leur classement.

Ce n'était donc pas la liberté du panachage, auquel cas tous les suffrages individuels comptent aux listes pour former leur masse électorale, mais c'était cependant, pour l'électeur, en sacrifiant toutefois son droit d'exprimer un suffrage de parti puisqu'il choisissait ses candidats dans différents partis, le droit encore de donner sa voix aux candidats qui avaient ses préférences.

(1) M. Charles Benoist, son rapport, p. 52.

Le rapport fut déposé le 7 avril 1905.

Pour la première fois, la Chambre se trouvait en présence des conclusions de sa commission nettement favorables à la représentation proportionnelle, mais ces conclusions ne paraissaient guère répondre au sentiment de la dite Assemblée, qui attachait au rapport si documenté de M. Charles Benoist, plutôt un intérêt de curiosité qu'un intérêt d'actualité.

On était, de plus, dans la dernière année de la législature, et ce n'est pas à la veille des élections générales qu'un changement de cette importance peut être apporté dans les habitudes électorales d'un grand pays, dont l'opinion n'y est aucunement préparée, et où les partis, nombreux, ne sont pas organisés.

L'établissement de la représentation proportionnelle paraissait, du reste, même aux plus fervents des proportionnalistes, si éloigné encore, et la discussion des propositions qui y étaient relatives si peu de nature à intéresser l'opinion publique, qu'aucun député ne demanda à la Chambre, le fait est à noter, la mise à l'ordre du jour de cette discussion; aussi la législature finit encore sans que fussent examinées les conclusions du rapport de M. Charles Benoist.

TROISIÈME PARTIE

La Représentation proportionnelle pendant la neuvième législature (1906-1910)

CHAPITRE VII

Section I. — Le rapport de M. Charles Benoist devant la Chambre nouvelle

Cependant ces conclusions demeurèrent, provisoirement du moins, car, devant la Chambre nouvelle qui se réunit le 1^{er} juin 1906, M. Charles Benoist, à la date du 2 juillet, usant d'une faculté récemment introduite dans le règlement, les reprit et en obtint le renvoi devant la Commission du suffrage universel qui venait d'être reconstituée (1).

Ainsi tout le travail de la précédente commission allait pouvoir être utilisé par la commission nouvelle, à laquelle furent encore renvoyées des propositions de MM. Dansette, Louis Martin et Massabuau.

Section II. — Nouvelles propositions législatives

1. PROPOSITION DANSETTE. — Nous avons vu que M. Dansette, dans sa proposition du 25 juin 1896,

(1) 9^e législature, N^o 160.

déposée conjointement avec M. Le Gavrian, se proposait de « *conjurer le péril* » qui devait naître de la disparition de toutes les nuances intermédiaires de l'opinion en ne laissant que deux partis en présence : « celui de l'ordre, de la liberté et du progrès, et celui « de la Révolution sociale. »

Dans sa nouvelle proposition, la cinquième, du 12 juin 1906 (1), M. Dansette exprimait les mêmes craintes sous une autre formule : « Si les élections « auxquelles on venait de procéder devaient modifier en quelque manière les dispositions des esprits « à l'égard de la représentation proportionnelle, ce « serait pour les attacher plus fermement que jamais « à cette réforme, attendu que les résultats qu'elles « ont donnés fortifient démesurément une majorité qui « doit craindre, par l'excès de sa victoire, de tomber » dans les excès d'un absolutisme incompressible, et « d'appeler, par l'abus de son triomphe, les représailles, toujours possibles, d'une réaction exaspérée... »

Il déclarait ensuite « que la réforme donnerait à « l'opinion, présentement (*depuis les élections, voulait-il dire*) désorientée et errant à l'aventure, l'assiette « et la stabilité désirables, et qu'elle offrirait aussi « l'avantage de mettre un terme à la surenchère électorale qui inspire, au terme de chaque législature, « tant de propositions irréfléchies dont le résultat le « plus net est la mise du budget au pillage. »

Ainsi M. Dansette pouvait paraître moins pour-

(1) 9^e législature, N^o 22.

suivre un but de justice électorale, dégagé de tout intérêt de parti, que vouloir mettre un frein à une orientation qui lui semblait devoir être toujours plus à gauche, de la politique, de ce pays.

S'inspirant des résultats de l'expérience belge, il modifiait ses propositions antérieures en ce sens qu'il n'admettait plus les listes panachées à compter pour la répartition des sièges, leur seule efficacité étant de procurer des suffrages individuels aux candidats qui s'y trouvaient inscrits pour en opérer le classement dans leur liste, et qu'il appliquait la règle d'Hondt pour faire sa répartition.

2. PROPOSITION LOUIS MARTIN. — M. Louis Martin, dans la proposition que le 12 juin encore (1), il déposait avec treize de ses collègues, MM. Magnaud, Carpot, Ajam, Messimy, Bouyssou, Colin, Poisson, Charles Deloncle, Chailley, Cazeneuve, Brunard, Godart et Cosnard, définissait ainsi le régime du suffrage universel : « C'est celui dans lequel tous les citoyens, « ayant un droit égal, concourent pour une égale « part à la formation de la loi, l'avis de la majorité « devant toujours prévaloir. »

Mais, ajoutait aussitôt M. Louis Martin, « de ce « que la majorité l'emporte, il ne s'ensuit nullement « que la minorité doive être exclue. Homme pour « homme, a dit Stuart Mill, la minorité doit être « aussi exactement représentée que la majorité ».

Il constatait qu'un parti, constamment battu dans

(1) 9^e législature, N^o 37.

les élections, pouvait, ou bien se retirer de la lutte, ou bien porter ses suffrages sur un candidat dissident de la majorité, et assurer ainsi son élection grâce à l'appoint d'une fraction, infime peut-être, mais dissidente aussi de cette majorité, et il voyait là un double risque de corruption de l'esprit national, et un double danger pour la sincérité et la grandeur des consultations populaires.

Il reconnaissait bien qu'actuellement chaque parti peut avoir, dans l'ensemble du territoire, sa part de représentation, parce que tel, qui est battu dans une circonscription, peut faire élire son candidat dans une autre, mais ce qu'il faut, c'est rendre effectif le droit qu'a tout électeur de se faire représenter par l'élu de son choix.

La proposition de M. Louis Martin nécessitait la présentation de chaque liste à la Préfecture par au moins cinquante électeurs de la circonscription; elle interdisait de figurer sur plusieurs listes; elle admettait tous les suffrages accordés aux candidats sur quelque bulletin qu'ils fussent donnés, complets ou incomplets, panachés ou non, d'une part à former le chiffre électoral de leurs listes respectives, et d'autre part à déterminer leur classement sur ces listes; elle opérait enfin la répartition des sièges sur le chiffre électoral des différentes listes d'après la méthode d'Hondt.

3. PROPOSITION MASSABUAU. — Celle que M. Massabuu déposait le 14 juin 1906 (1) constituait surtout

(1) 9^e législature, N^o 104.

un amendement à la proposition de la commission du suffrage universel de la précédente législature, qui devait être reprise, quelques jours plus tard, par M. Charles Benoist.

M. Massabuau n'exigeait pas la présentation des listes par un certain nombre d'électeurs; il supprimait le vote de préférence, mais il faisait compter tout suffrage individuel, tant au candidat à qui il était donné, qu'à la liste sur laquelle il figurait; il instituait un numéro de liste, et il admettait les bulletins incomplets, sous la condition toutefois de porter un numéro servant à exprimer la préférence de l'électeur pour telle liste, et d'en contenir au moins l'un des noms, à entrer en compte dans la masse électorale de cette liste, non seulement pour les suffrages attribués à ses propres candidats, mais encore pour un nombre de suffrages égal à celui qui aurait pu s'y ajouter en complétant les bulletins.

A défaut de ce numéro, aucune préférence n'étant manifestée, seuls les suffrages réellement attribués à des candidats pouvaient bénéficier aux listes.

L'attribution des sièges dans les différentes listes se faisait au profit des candidats qui avaient obtenu le plus de suffrages.

Section III. — Le rapport et les conclusions de la Commission

La nouvelle Commission se mit aussitôt à l'œuvre. Elle confia la présidence de ses travaux à M. Charles Benoist, le rapporteur de la question sous la précé-

dente législature, et elle nomma rapporteur M. Étienne Flandin.

En majorité favorable à la réforme, avec un président et un rapporteur qui en étaient des enthousiastes, on pouvait avoir la certitude qu'elle procéderait avec toute la diligence possible; elle ne tarda pas, du reste, à y être invitée par diverses propositions qui, en raison de l'augmentation de l'indemnité parlementaire, tendaient à la réduction du nombre des députés.

Son rapport fut déposé le 22 mars 1907 (1). Mais la Commission dut bientôt, pour soutenir ses conclusions devant la Chambre, procéder à la désignation d'un nouveau rapporteur en remplacement de M. Étienne Flandin, élu sénateur. Elle désigna M. Alexandre Varenne, qui déposa un rapport supplémentaire le 3 mars 1909 (2).

Ces deux nouveaux rapports, sur les conclusions desquels la Chambre allait avoir à se prononcer, tendaient, comme celui de M. Charles Benoist, de la précédente législature, à établir le scrutin de liste avec représentation proportionnelle.

Les dispositions essentielles de la proposition de loi qui en résultait, celles qui lui donnaient son véritable caractère, se trouvaient contenues dans les articles 1, 4, 6, 7, 8, 9 et 11.

(1) M. Étienne Flandin, son rapport précité, 9^e législature, N° 883.

(2) M. Alexandre Varenne, rapport à la Chambre, 9^e législature, N° 2353.

L'article 1 posait le principe de la représentation proportionnelle.

Il faut le citer en entier parce que sa rédaction même, beaucoup plus que le principe qu'il contenait, le fit rejeter par la Chambre, et qu'avec lui s'écroula, comme nous le verrons un peu plus loin, jusqu'à une législature nouvelle, toute la proposition.

Il était ainsi conçu :

« Les membres de la Chambre des députés sont
« élus au scrutin de liste, suivant les règles de la
« représentation proportionnelle exposées ci-après.

« L'élection se fait en un seul tour de scrutin ».

L'article 4 définissait la liste : groupement de candidats ayant fait à la préfecture la déclaration de se présenter conjointement aux suffrages des électeurs. La liste ne peut pas comprendre plus de noms qu'il y a de députés à élire, mais elle peut en comprendre moins, et les candidatures isolées sont considérées comme constituant des listes distinctes.

L'article 6 disait que chaque électeur pouvait disposer d'autant de suffrages qu'il y a de sièges à pourvoir, et en attribuer plusieurs ou la totalité au même candidat.

C'était le vote cumulatif.

L'article 7, que les sièges sont répartis entre les listes au prorata de leur masse électorale qui s'obtenait en faisant la somme des suffrages recueillis par leurs candidats respectifs.

Ainsi le panachage était admis.

L'article 8 prescrivait, pour cette répartition, l'application du système d'Hondt.

L'article 9 attribuait, dans l'intérieur des listes, les sièges aux candidats qui avaient obtenu le plus de suffrages, et l'article 11 instituait les députés suppléants.

CHAPITRE VIII

L'agitation dans le Pays

A. *Les conférences.* — Avant même que fut déposé le rapport de M. Étienne Flandin, un groupe, dit *groupe parlementaire de la réforme électorale*, très important, qui compta environ 250 membres, se constitua à la Chambre, sous la présidence de M. Charles Benoist, non seulement pour soutenir devant elle les conclusions que sa Commission devait lui apporter, mais encore et surtout, pour créer dans le pays, en faveur de la représentation proportionnelle, un courant d'opinion qui pèserait, avec toute la force qu'il serait possible de lui donner, sur les décisions de la Chambre.

A cet effet, une campagne de conférences, très habile et très active, fut entreprise, et la question, jusque-là complètement ignorée du public, commença à passionner les esprits.

Des parlementaires éminents, venus à ce groupe de tous les partis, que dans la France entière on savait divisés sur toutes les autres questions, et qui se le proclamaient eux-mêmes, s'en allèrent ensemble, de départements en départements, et de villes en villes, prêcher comme une nouvelle croisade pour l'affranchissement du suffrage universel.

Le thème en était assez facile et de nature à émou-

voir les auditeurs les mieux avertis. Il s'appuyait du reste sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme, et c'était bien là une référence dont l'autorité s'imposait : *« La loi est l'expression de la volonté générale; tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. »*

Que signifiait ce texte? Ceci : c'est que tous les citoyens possèdent un suffrage d'égale valeur et que tous ont le droit d'être personnellement représentés.

Or, avec le système actuel, dans certaines circonscriptions, il suffit de 1.500 voix pour élire un député, dans d'autres, il en faut 15.000; un électeur des premières pèse donc autant, sur les destinées du pays, que dix électeurs des secondes. Est-ce que c'est là l'égalité dans le suffrage?

Non, et sur ce point nous sommes complètement d'accord avec les propagandistes de la représentation proportionnelle, mais ce n'est pas la représentation proportionnelle qui peut remédier à cette inégalité.

Où en est la source? Uniquement dans la loi qui donne un député à tout arrondissement, si faible qu'il soit, jusqu'à 100.000 habitants.

Modifions donc la loi en attribuant les députés, non plus aux arrondissements, mais aux départements, à raison d'un député par tel nombre d'habitants, ou encore par tel nombre d'électeurs, et divisons, si nous voulons conserver le scrutin uninominal, le département en autant de circonscriptions égales qu'il devra élire de députés.

Ainsi pourrait et devrait disparaître ce premier grief que la représentation proportionnelle laisserait en grande partie subsister car, comme le déclara le Gouvernement de M. Briand dans l'exposé des motifs de son projet du 30 juin 1910, « aucun des systèmes jusqu'ici proposés ne parvient à rendre uniforme le nombre des électeurs dont chaque député représenterait les opinions et les tendances » (1).

Le second se résume de la façon suivante : actuellement, c'est la moitié plus un qui est représentée, c'est la moitié moins un qui ne l'est pas. Les minorités sont donc sacrifiées; elles ne concourent pas à la formation de la loi; les citoyens qui les composent ne sont pas personnellement représentés comme le veut l'article 6 de la Déclaration précitée.

Or, exposer aux foules que tous les citoyens, à quelque parti et à quelque opinion qu'ils appartiennent, doivent avoir, au sein du parlement leur représentant personnel et direct, et que cela est parfaitement réalisable par la représentation proportionnelle, c'est assurément, en dépit des plus louables intentions, flatter et grandir chacun de ceux auxquels on s'adresse, qui se voit déjà envoyant sûrement à la Chambre son représentant à lui, et ménager au système électoral qui produirait ces résultats d'ardentes sympathies dans les assemblées populaires.

On a dit que les opérations auxquelles il faudrait se livrer présenteraient de grandes difficultés? Au con-

(1) 10^e législature, N^o 201.

traire, rien n'est plus simple. 120.000 électeurs doivent élire 6 députés, dont 20.000 électeurs doivent en élire 1; la liste A qui a reçu 60.000 suffrages aura $60.000 : 20.000 = 3$ députés; la liste B qui en a recueilli 40.000 aura $40.000 : 20.000 = 2$ députés, et la liste C qui n'a eu que 20.000 voix n'aura que $20.000 : 20.000 = 1$ député, ainsi les 120.000 électeurs se trouveront directement et personnellement représentés, et chacun des partis en présence le sera proportionnellement à ses forces.

Oui, théoriquement, c'est la perfection même, mais la réalité est tout autre car, jamais, nous l'avons déjà dit, les résultats d'un scrutin ne se prêteront, ni à une répartition exacte des sièges, ni à la représentation de tous les citoyens; il n'y a pas de système qui puisse nous conduire, ni à l'un, ni à l'autre de ces résultats.

Sans doute, on peut s'en rapprocher, un peu plus ou un peu moins, mais alors, s'il est impossible de les atteindre, demeure-t-on fondé à tirer de l'article 6 ce sens que tous les citoyens doivent être « directement et personnellement représentés »?

Non.

D'ailleurs, son sens véritable, c'est celui-ci : Tous les citoyens sont appelés à prendre part à l'élection des représentants chargés de faire la loi.

La preuve, nous la trouvons dans l'article 2 de la Constitution du 3 septembre 1791, en tête de laquelle la Constituante avait placé, comme préambule, sa fameuse Déclaration des droits de l'homme; ayant

rédigé elle-même cette Déclaration elle ne pouvait pas se tromper sur l'interprétation à lui donner.

Or, cet article 2 disait : « *Les représentants et les suppléants seront élus à la pluralité des suffrages et ne pourront être choisis que parmi les citoyens actifs du département.* »

Voilà qui est net : dans chaque département c'est à la majorité que se fait l'élection des représentants.

Nous trouverions encore la confirmation de ce principe majoritaire dans la rédaction de l'article 24 de la Constitution du 24 juin 1793 : « *La nomination du député se fait à la majorité absolue des suffrages* » ainsi que dans les articles 20, 33, 36 et 41 (1) de la

(1) Art. 20. — « Chaque citoyen a un droit égal de concourir « immédiatement ou médiatement à la formation de la loi, à la « nomination des représentants du peuple et des fonctionnaires « publics. » — Ainsi, le droit du citoyen, c'est de concourir, par son vote, à la nomination des représentants, et, ajoute cet article, des fonctionnaires publics.

Art. 33. — « Chaque assemblée primaire nomme un électeur à raison de 200 citoyens présents ou absents, ayant le droit de voter dans la dite Assemblée. Jusqu'au nombre de 300 il n'est nommé qu'un électeur; il en est nommé 2 depuis 301 jusqu'à 500, 3 depuis 501 jusqu'à 700, 4 depuis 701 jusqu'à 900 ».

Art. 36. — « L'Assemblée électorale de chaque département se réunit le 20 germinal de chaque année, et termine en une seule session de dix jours au plus, sans pouvoir s'ajourner, toutes les élections qui se trouvent à faire, après quoi elle est dissoute de plein droit. »

Art. 41. — « Les Assemblées électorales élisent, selon qu'il y a lieu :

1^o Les membres du corps législatif, savoir : les membres du Conseil des Anciens, ensuite les membres du Conseil des Cinq Cents;

2^o Les membres du Tribunal de cassation;

3^o Les hauts jurés;

4^o Les administrateurs de département;

5^o Les président, accusateur public et greffier du tribunal criminel;

6^o Les juges des tribunaux civils.

Constitution du 5 fructidor, an III (22 août 1795), étant donné que toutes les élections qui l'ont suivie se sont faites à la majorité.

Il faut reconnaître qu'il était bien impossible d'exposer dans les réunions publiques autre chose que le principe même de la représentation proportionnelle, très juste en soi, et bien de nature à frapper et à conquérir les esprits. Mais entrer dans l'examen des systèmes et de leurs modalités si nombreuses, rechercher et comparer tous les moyens proposés pour que la répartition des sièges entre les listes ne heurte pas trop la justice, opposer même les uns aux autres les modes d'attribution des sièges dans l'intérieur des listes, cela peut se faire dans une série de conférences, cela ne peut pas se faire dans une réunion publique.

Nous pensons que l'opinion aurait gardé plus de réserve si elle avait soupçonné les difficultés qui se présenteraient; toutes les réunions en effet, très nombreuses et très suivies, se terminaient par des ordres du jour acclamant la représentation proportionnelle.

Ce succès finit par inquiéter les milieux radicaux et radicaux-socialistes et deux autres groupes furent successivement fondés à la Chambre : *le groupe républicain de la réforme électorale*, sous la présidence de M. Klotz, pour rechercher, entre républicains seulement, dans quel sens et comment il convenait de modifier la loi électorale en usage; et *le groupe républicain anti-proportionnaliste*, sous la présidence de M. Pelletan, pour combattre la représentation proportionnelle dans une campagne de réunions nou-

velles, ou bien pour porter la contradiction dans les réunions du groupe proportionnaliste.

La vérité nous oblige à dire que les réunions contradictoires furent très loin de ménager aux proportionnalistes les mêmes succès.

Mais toutes, quelles qu'elles soient, contradictoires ou non, eurent un écho considérable, qui s'étendit sur le pays tout entier, et qui fut encore soutenu et prolongé par des organisations diverses.

B. La Franc-Maçonnerie. — Depuis longtemps déjà des Loges maçonniques s'étaient prononcées pour la réforme : en 1881 celle de Montpellier et, en 1884, celle de Clermont-Ferrand qui saisit de la question toutes les loges de France.

Le Congrès des Loges du Midi, tenu à Montpellier en 1897, celui des Loges du Sud-Ouest, tenu à Toulouse en 1898, et celui des Loges de la région parisienne tenu la même année, demandèrent, pour l'élection des députés, le scrutin de liste avec représentation proportionnelle.

En 1898, également, l'Assemblée générale des Loges du Grand-Orient de France vota à l'unanimité un ordre du jour qui se terminait ainsi : « Le Convent
« du Grand-Orient de France déclare que l'application
« du principe de proportionnalité en matière électorale
« doit être mis en tête de tous les programmes de
« réformes républicaines » (1).

(1) Dixième Congrès du Parti radical et radical-socialiste, à Rouen, 1910. — Brochure du Comité exécutif, p. 140. — Rapport de M. Louis Bonnet.

Le même ordre du jour fut encore voté par le Convent de 1906; celui de 1908, ainsi que le Congrès des Loges du Sud-Est de 1909, se prononcèrent aussi pour l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives.

Enfin, en janvier 1910, la Loge *Les Vrais Amis*, de la région de Paris, adoptait et transmettait à toutes les loges de France un ordre du jour extrêmement énergique dont nous extrayons ce qui suit :

« Considérant que la Franc-Maçonnerie a proclamé
« la nécessité et l'urgence de la réforme électorale;
« ...considérant qu'il est scandaleux et inouï que des
« parlementaires appartenant à la Franc-Maçonnerie,
« ou ayant sollicité et obtenu les suffrages d'électeurs
« francs-maçons, en arrivent à dire, pour repousser
« la réforme électorale, que la représentation propor-
« tionnelle a été imaginée pour servir la réaction,
« alors que, au contraire, elle disloque le bloc de droite,
« supprime les coalitions électorales, libère les candi-
« dats de la recherche et de la dépendance des appoints
« substitue la doctrine à l'individu, la clientèle des
« programmes à la clientèle des personnes, et rend à
« peu près impossible le retour d'un boulangisme et
« un accès de nationalisme;

« Qu'il n'est que trop évident que ces parlementai-
« res méconnaissent les décisions des Convents
« maçonniques, le devoir civique, l'intérêt de la Répu-
« blique, et ne témoignent d'hostilité à la représenta-
« tion proportionnelle que parce qu'elle amoindrirait
« leur influence et compromettrait leur réélection;...

« ... Par ces motifs, la R * * * Loge Les Vrais Amis « proteste avec énergie contre les assertions et les « menées des ennemis de la réforme électorale... » (1).

M. Bonnet, président de la Fédération radicale et radicale-socialiste de la Seine, proportionnaliste des plus notoires, ardent et convaincu, dit que « l'initiative de la propagande en faveur de la représentation proportionnelle est venue des Assemblées de la « franc-maçonnerie, qui se composent des hommes les « plus fermes dans leurs convictions républicaines, et « les plus ardents contre les menées monarchistes, « césariennes et cléricales » (2).

C. Les ligues. — Si la franc-maçonnerie eut cette initiative, elle fut bientôt imitée dans son action; des ligues se constituèrent, qui firent aussi, par des conférences, par des articles de presse, par des brochures nombreuses et très répandues, une active propagande.

Nous citerons, pour mémoire seulement : le Comité républicain de la représentation proportionnelle, ayant à sa tête M. Adolphe Carnot; la Ligue pour la représentation proportionnelle, sous la présidence de M. Yves Guyot, ancien ministre; la Ligue radicale et radicale-socialiste fondée par M. Louis Martin, sénateur; le Comité extra-parlementaire de la représentation proportionnelle présidé par M. Henry Lémery, avocat à la Cour d'appel de Paris, et la Ligue d'Union

(1) *La vérité sur la réforme électorale*, brochure de la Ligue d'Union républicaine, pp. 24, 25 et 26, M. Louis Bonnet.

(2) Même brochure, p. 26.

républicaine pour la réforme électorale, présidée par M. le Sénateur Henry Béranger.

D. Les partis et les groupements politiques. — Toutes les organisations politiques, les unes favorables et les autres hostiles, prirent également position dans le débat.

L'Action libérale populaire fit appel à tous ses amis, et publia des bulletins périodiques, tels *Le Proportionnaliste*, de Roubaix, dans lequel on trouve, numéro 15, de janvier 1909, page 13, cette exhortation aux comités du parti : « Prenez courage et travaillez. « Ne regardez pas vers le passé; l'avenir est devant « vous, grâce à la représentation proportionnelle. »

Un peu plus loin, page 14, l'auteur se demande s'il convient, pour s'adresser à l'opinion dans son ensemble, de placer trop ostensiblement la propagande à faire sous le patronage de l'Action libérale. Il ne le croit pas parce que « l'opinion se détournerait », et il estime « plus heureuse la tactique qui consiste à réunir « sur une même estrade des hommes appartenant aux « fractions les plus diverses de la Chambre pour faire « en commun campagne en faveur de la réforme. »

A remarquer que, pour la franc-maçonnerie, la représentation proportionnelle « *disloque le bloc de droite* », et que, pour l'Action libérale populaire, « *elle assure l'avenir* ».

La Fédération du parti progressiste, ou Fédération républicaine, et l'Alliance républicaine démocratique

se prononcèrent également pour la représentation proportionnelle, de même que la Commission administrative permanente du parti socialiste, ainsi que les Congrès du parti tenus à Limoges en 1906, et à Marseille en 1908.

Au Congrès de la Fédération républicaine ouvert à Paris le 23 novembre 1909, M. Exbrayat, secrétaire général, dans son rapport disait, au sujet de la campagne de conférences qui s'était poursuivie dans toute la France : « Le pays entier a été remué et comme « bouleversé par cette croisade patriotique, et il est « certain que la graine semée ne tardera pas à germer, « et que la préoccupation de la réforme électorale « dominera la grande consultation de 1910 » (1).

E. Le Parti radical et radical-socialiste. — Mais le parti radical et radical-socialiste, qui possédait la confiance du pays, et qui, à lui seul, pouvait avoir la majorité à la Chambre, se trouvait profondément divisé sur cette question; la très grande majorité de ses représentants étaient irréductiblement hostiles à la réforme; certains autres, non des moindres, appartenaient au contraire à ces « troupes bigarrées » qui s'en allaient à travers le pays faire campagne en sa faveur.

Il en résultait, dans ses rangs, un malaise d'autant plus profond qu'il avait ses amis au pouvoir; sa division, en effet, sur une question si grave, ne

(1) *Journal des Débats*, 23 novembre 1909.

pouvait que jeter la confusion dans les esprits, diminuer son autorité, et par suite l'autorité du Gouvernement.

Dans ses Congrès annuels, la question de la représentation proportionnelle faisait l'objet, depuis plusieurs années déjà, d'ardentes discussions.

C'est au Congrès de Lyon de 1912 qu'elle fut posée pour la première fois. La Commission, spécialement chargée d'étudier et de rapporter toutes les propositions ayant un caractère électoral, demandait au Congrès de renouveler le vœu émis l'année précédente et qui tendait à la substitution du scrutin de liste au scrutin d'arrondissement.

M. Vazeille, après s'être déclaré favorable à la réforme réalisée en Belgique, proposa simplement de laisser toute la question en suspens, pour étude nouvelle, jusqu'au congrès suivant.

Sa motion fut repoussée, et les conclusions de la Commission adoptées.

Devant les Congrès de Marseille, 1903, Toulouse, 1904, et Paris 1905, la question de la représentation proportionnelle, encore posée, fut également et promptement écartée.

A celui de Lille, en 1906, elle fut déjà plus ample-ment discutée et renvoyée à l'étude des comités locaux adhérents au parti; c'était un premier succès des proportionnalistes au sein de ces Congrès.

En 1907, à Nancy, M. Bonnet présenta le rapport sur cette consultation des comités locaux.

Il constata tout d'abord que la majorité s'était

prononcée pour le scrutin de liste pur et simple, et que la minorité réclamait, une partie le maintien du scrutin d'arrondissement, l'autre partie le scrutin de liste avec représentation proportionnelle. Cette constatation faite, comme des comités avaient exprimé le désir qu'on leur précisât les avantages et le fonctionnement de ce dernier mode de scrutin, M. Bonnet en exposait le mécanisme et présentait en sa faveur un plaidoyer très habile et très documenté. Comme conclusion, il proposait au Congrès d'émettre le vœu « que la Chambre discute prochainement la réforme « électorale, et vote le scrutin de liste avec représentation proportionnelle. » (1).

Énergiquement combattue par différents congressistes, cette proposition, malgré l'appui que lui apporta M. Ferdinand Buisson, fut écartée encore par le Congrès qui se prononça en faveur du scrutin de liste pur et simple.

Le Congrès de Dijon, de 1908, déclara, sans discussion, qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur la décision prise à Nancy.

Devant celui de Nantes, en 1909, il fut donné lecture d'une lettre adressée aux congressistes par M. Léon Bourgeois, de laquelle nous extrayons les passages qui suivent :

...« Je suis loin de prétendre à la supériorité théorique du scrutin d'arrondissement sur le scrutin de liste, et s'il ne s'agissait que du rétablissement de

(1) Septième congrès du parti radical et radical-socialiste, à Nancy, 1907. Brochure du Comité exécutif.

« celui-ci, je discuterais bien volontiers sur les avan-
« tages et les inconvénients de chacun des deux
« systèmes. Je suis convaincu qu'il s'agit là, non
« d'une question de doctrine ou sont impliqués les
« principes mêmes de la politique démocratique,
« mais plutôt d'un problème d'ordre pratique dont
« les résultats, nous l'avons bien vu en 1885 et en 1889,
« varient suivant les circonstances et suivant les
« mouvements passagers de l'opinion.

...« Mais s'il s'agit de la représentation dite pro-
« portionnelle que je vois soutenir par les adversaires
« les plus divers de notre Parti, autant je comprends
« qu'on en fasse la délicate expérience dans certaines
« élections d'ordre purement administratif, voire
« même dans les élections municipales, autant, lors-
« qu'il s'agit de la direction politique du pays, j'en
« redouterais les effets pour notre démocratie.

« Nos ennemis disent que le défaut d'une Répu-
« blique démocratique est de n'avoir pas d'unité direc-
« trice. Une Chambre, sans majorité politique, divisée
« entre plusieurs partis, dont quelques-uns sont
« inconstitutionnels, serait vite réduite à l'impuis-
« sance et à l'anarchie. Certains pays connaissent
« trop ce jeu de bascule, où un faible parti, en se por-
« tant alternativement d'un côté ou de l'autre, rend
« impossible toute action prépondérante.

« Aux heures graves, aux heures décisives, une
« majorité forte, unie, volontairement disciplinée,
« peut seule donner au Gouvernement d'un grand
« pays l'autorité nécessaire, soit pour faire aboutir

« une grande réforme, soit pour affirmer au dehors « la volonté de la nation » (1).

La Commission des réformes électorales s'inspira, dans ses conclusions, de la lettre de M. Léon Bourgeois; elle déclara « que le scrutin de liste ou le scrutin d'arrondissement sont des modalités politiques, « non de principe, mais de circonstance », et elle se prononça, en raison de la proximité des élections législatives, pour le maintien du scrutin d'arrondissement.

Son rapporteur ayant exprimé le regret que des radicaux se fussent joints aux socialistes et aux progressistes pour mener la campagne en faveur de la représentation proportionnelle, une nouvelle discussion s'établit. M. Bonnet présenta de nouveau la défense de la proportionnelle, mais en déclarant s'incliner devant le vote de Nancy qui l'avait repoussée.

Les conclusions de la Commission furent adoptées, mais dans la Déclaration du parti qui clôtura les travaux du Congrès, M. Dessoye, son rédacteur, s'exprima ainsi, au nom du Parti tout entier :

« La question du système électoral n'est pas une « question de doctrine qui doive engager l'activité « solidaire d'un parti. Le Congrès laisse à chacun sa « liberté » (2).

C'était un nouveau et important succès pour les radicaux proportionnalistes qui pouvaient continuer leur propagande sans enfreindre les règles du Parti.

(1) Armand Charpentier, *Le parti radical et radical-socialiste à travers ses congrès* (pp. 147 et 146), Paris, 1913.

(2) Neuvième Congrès du parti radical et radical-socialiste, à Nantes, 1909. Déclaration du parti. Brochure du Comité exécutif.

CHAPITRE IX

Sous les différents Ministères et devant la Chambre

Nous avons fait connaître précédemment les conclusions de la Commission du suffrage universel de la 9^e législature, puis nous avons indiqué, à grands traits, jusqu'au mois d'octobre 1909, au moment où la discussion allait s'ouvrir à la Chambre, l'attitude des différents partis politiques et de leurs organisations respectives sur cette question, devenue brûlante, à force de passionner les esprits.

Mais l'attitude, à son égard, des Cabinets qui se sont succédés, depuis le jour où elle s'est imposée à l'attention du Parlement et du pays, ne doit pas être moins intéressante à observer; les gouvernements, sans doute, ne peuvent pas faire abstraction complète des sentiments de leurs membres, mais ils ont des moyens de tâter l'opinion qui n'appartiennent qu'à eux; aussi, avec leur faculté de prévoir, avec le haut souci de toutes les responsabilités qui leur incombent, avec le souci, également légitime, de ne point compromettre l'autorité des partis qu'ils représentent au pouvoir, ils peuvent exercer, et ils exercent, sur les débats des assemblées, des influences souvent décisives.

Nous poursuivrons donc, désormais, cette modeste étude par Ministère, en passant de l'un à l'autre, dans

leur ordre, depuis le jour où la question d'une réforme électorale s'est vraiment posée; cela ne nous empêchera point, d'ailleurs, de nous arrêter, quand il y aura lieu, aux manifestations du dehors.

CHAPITRE X

Le cabinet Clémenceau

Le premier Cabinet qui fit allusion à une modification de notre système électoral fut celui de M. Clémenceau; dans sa Déclaration du 5 novembre 1906 (1), il se prononça « *pour l'élargissement du scrutin dans les élections législatives* »; comme il n'y eut pas d'interpellation sur la politique générale, la pensée du Gouvernement ne fut pas autrement précisée; elle n'avait du reste nul besoin de l'être, les préférences de M. Clémenceau étant bien connues.

Néanmoins les membres du bureau de la Commission du suffrage universel se rendirent en son Cabinet, le 11 novembre, pour lui demander ce qu'il avait voulu dire par « l'élargissement du mode de scrutin »; M. Clémenceau leur répondit qu'il s'agissait de substituer au scrutin d'arrondissement le scrutin de liste.

Le 28 novembre 1907, à la délégation que lui avait conduite M. Klotz, au nom du Groupe républicain de la réforme électorale, il fit la même réponse en rappelant qu'il avait voté, en 1888, contre le scrutin d'arrondissement, et en ajoutant, sur la demande de la délégation, qu'il était prêt à lui fournir tous les renseignements dont elle aurait besoin pour préparer

(1) *Annales de la Chambre*, 1906, t. 3, p. 5.

une proposition de péréquation des circonscriptions, avec réduction du nombre des députés.

Interpellé à la Chambre, le 9 juillet 1909, sur la politique générale du Cabinet, il déclara, au sujet de la réforme électorale, qu'elle se ferait après la réforme administrative; que, du reste, une réforme de cette importance ne devait pas s'improviser, et qu'à la veille des élections il ne voulait pas en courir l'aventure.

Néanmoins, le 15 juillet, à la demande presque générale des partis, la Chambre, par 426 voix contre 63, fixait à sa rentrée d'octobre la discussion de la réforme électorale, non pas qu'elle croyait encore à la possibilité de l'appliquer aux élections de 1910, mais plutôt pour que, en fin de mandat, cette question ne vînt pas troubler constamment ses délibérations.

Quelques jours après, le Ministère Clémenceau tombait, sur une question absolument étrangère à toute réforme électorale.

CHAPITRE XI

La Représentation proportionnelle sous le premier cabinet Briand, jusqu'aux élections

1. LA DÉCLARATION. — Le premier cabinet Briand succéda au Cabinet Clémenceau le 25 juillet 1909; dès le 26, le groupe parlementaire de la réforme électorale qui comprenait 276 membres, décidait de demander au nouveau Gouvernement de prendre position dans le débat qui s'ouvrirait à la rentrée sur la réforme électorale.

Dans sa Déclaration du 27, le nouveau Cabinet répondait à cette démarche de la façon suivante : (1).

« La Chambre a décidé d'inscrire à son ordre du jour la réforme électorale. Le Gouvernement ne « méconnaît ni l'importance de la question, ni la « nécessité du débat; mais il n'échappe à personne « qu'il ne peut prendre parti qu'après avoir appuyé « son opinion sur l'étude des faits. Dès maintenant, il « pense qu'il y aura lieu de mettre le pays en mesure « de faire, dans les élections municipales, l'essai « méthodique d'un système de proportionnalité. »

Ainsi le nouveau Cabinet n'estimait pas qu'il y avait lieu, dès ce moment, d'appliquer la représentation proportionnelle aux élections législatives; il se prononçait seulement pour l'essai d'un système de proportionnalité dans les élections municipales.

(1) *Annales de la Chambre*, 1909, t. 2, 2^e partie, p. 1535.

Et au cours du débat de politique générale qui suivit la lecture de la Déclaration ministérielle, M. Briand, ramené à la tribune, dit que le Gouvernement, « sans essayer de biaiser, ni d'atermoyer », serait au rendez-vous fixé par la Chambre.

2. LE DISCOURS DE PÉRIGUEUX. — Vers la fin des vacances parlementaires, le 10 octobre, M. Briand prononça, à Périgueux, sur la politique générale du Gouvernement, un discours qui eut un retentissement considérable, et dont certains passages mal interprétés a-t-on dit, fournirent aux proportionnalistes, avec l'occasion qu'ils ne laissèrent point échapper, de rendre plus active, plus intense encore leur propagande, des moyens de combat, de discrédit même, qui furent largement utilisés, contre le parti radical et radical-socialiste, dans son ensemble toujours hostile à la représentation proportionnelle, et contre toutes les organisations que ce parti possédait dans le pays.

Voici ces passages : (1).

...« Un grand parti, après avoir institué un régime « qui se confond avec le pays, n'a pas le droit de crou-
« pir, de se passer d'idéal; il faut qu'il se rajeunisse,
« qu'il se renouvelle, il faut qu'il cesse de vivre de
« formules étroites, de s'embarrasser de nuances et
« de sous-nuances, qui avaient peut-être des raisons
« d'être hier, mais qui, aujourd'hui, ne correspondent

(1) *Le Radical*, du 11 octobre 1909. — Discours de M. Briand à Périgueux.

« plus à la réalité des choses. Il faut qu'il s'engage
« dans une voie plus large, plus aérée, qu'il appelle à
« lui tous les hommes désireux de se vouer à une belle
« œuvre : il faut qu'il sache trouver le secret de la
« parole qu'il faut dire pour exalter les esprits et
« enthousiasmer les cœurs... Ce n'est pas dans la petite
« besogne des Comités et des sous-Comités, dans les
« discussions de personnes, dans la limite étroite des
« intérêts locaux, qu'il peut trouver la vie et la don-
« ner à un régime.

« Dans toutes ces petites mares d'eau stagnantes,
« autour desquelles s'épuise l'énergie, il faut faire pas-
« ser un grand courant qui vivifie. »

Sur le mode particulier de scrutin, M. Briand s'ex-
prima ainsi à la fin de son discours :

« Je suis partisan de l'élargissement du scrutin,
« d'un élargissement dans des conditions de bonne foi
« et de loyauté, non pas par surprise, et non pas sur-
« tout sur la sommation de ceux qui ne pensent qu'à
« se servir de cette innovation contre la République. »

3. UN DISCOURS DE M. MILLERAND. — Ainsi M. le
Président du Conseil, à la fin de son discours de Péri-
gueux, s'était prononcé, comme l'avait fait son pré-
décesseur, M. Clémenceau, pour « un élargissement
du scrutin »; la même expression traduisant sans
doute la même pensée, il s'agissait donc encore du
scrutin de liste.

Mais voici M. Millerand, ministre du Cabinet
Briand, qui, quelques jours après, le 23 octobre,

devant ses électeurs de Paris, se prononce très fermement pour la représentation proportionnelle, en insistant sur « les petites mares. »

« La République n'a rien à redouter que des fautes
« de ses partisans.

« Il en est une contre laquelle je voudrais mettre en
« garde tous les républicains et plus particulièrement
« nos amis du Parti radical et radical-socialiste.

« Voici trois ans passés, en 1906, j'inscrivais dans le
« programme électoral que je soumettais à votre
« approbation la substitution au scrutin d'arrondis-
« sement du scrutin de liste avec la représentation
« proportionnelle.

« Il y a un an, à Bordeaux, j'instruisais, trop faible-
« ment, après tant d'accusateurs illustres, le procès
« de notre régime électoral. Il a été refait à Périgueux,
« avec tant de mesure et de force à la fois, par ce
« prestigieux orateur qu'est le Président du Conseil,
« qu'il serait, en vérité, superflu d'y revenir.

« Oui, il est temps et grand temps de faire passer à
« travers « ces petites mares stagnantes et croupis-
« santes », dont parlait l'autre jour Briand, le grand
« courant purificateur qui doit enfin entraîner pour
« jamais, loin de nous, les procédés détestables, jadis
« réprouvés avec tant de véhémence et de raison par
« notre parti chez nos adversaires.

« La question du mode de scrutin est vitale pour
« l'avenir de notre pays » (1).

(1) *Le Radical*, du 24 octobre 1909. Discours de M. Millerand à ses électeurs.

Ce discours de M. Millerand eut aussi un retentissement considérable, et l'on se demanda, surtout dans les milieux anti-proportionnalistes, comment le Président du Conseil et l'un de ses ministres les plus en vue pouvaient faire entendre, à quelques jours d'intervalle, sur la question qui passionnait le plus l'opinion publique, un langage si différent.

On dit, et nous l'admettons volontiers, que M. Millerand, s'adressant à ses électeurs et leur parlant moins comme ministre que comme député, n'avait exposé que des idées personnelles; nous observerons cependant qu'en cette autre partie de son discours, il parlait bien comme ministre, engageant avec lui le cabinet tout entier :

...« En se formant, le nouveau Cabinet s'est donné
« pour programme, selon la forte et juste parole de son
« chef, de remettre les choses et les hommes à leur
« place, de donner à l'intérêt général le pas sur la
« tourbe des intérêts privés. Nous avons convié tous
« les républicains à entrer dans cette ligue du bien
« public. »

Certainement la solidarité ministérielle, aux dépens encore des anti-proportionnalistes, fut un peu mécon nue en la circonstance.

4. LA DISCUSSION DEVANT LA CHAMBRE. — Pendant que M. Millerand prononçait son retentissant discours, la discussion générale de la proposition rapportée par la Commission, ouverte le 21 octobre, se poursuivait à la Chambre.

Nous n'en retiendrons que les considérations essentielles en les laissant, pour ne point les affaiblir, sous l'autorité souvent considérable des orateurs qui les ont formulées, et nous présenterons, pour plus de clarté peut-être, d'abord celles qui ont été favorables à la représentation proportionnelle, puis les considérations contraires.

A. Favorables à la représentation proportionnelle.

— M. DANSETTE (1). La représentation proportionnelle supprime la corruption électorale; elle arrache le corps électoral à l'intoxication des sophismes, des promesses mensongères et de la surenchère; elle substitue aux querelles de mots, aux rivalités d'étiquettes, la lutte plus féconde des idées.

M. DESCHANEL (2). La cause de la représentation proportionnelle est supérieure à toutes les contingences, à toutes les questions de fait, à tous les intérêts si légitimes qu'ils soient; c'est une idée de justice.

La démocratie moderne repose sur deux principes essentiels : la participation de tous les citoyens aux affaires publiques, et l'exercice du gouvernement par la majorité de la nation.

Or, le régime majoritaire viole l'un et l'autre de ces principes, et, seule, la représentation proportionnelle peut en assurer l'observation; elle est le complément

(1) Discours du 21 octobre 1909, *Annales* 1909, t. 3, p. 18.

(2) Discours du 22 octobre 1909, *Annales* 1909, t. 3, p. 30.

logique du suffrage universel; elle est d'origine française; elle appartient à la plus haute, à la plus glorieuse lignée républicaine.

M. JACQUES PIOUS (1). La représentation proportionnelle est un excellent instrument de pacification; elle sauvegarde le droit des minorités; elle a le grand mérite de créer les scrutins de clarté; elle en a un autre encore : elle oblige les partis à se constituer. On ne pourra plus se cantonner en silence dans son coin de terre, et s'isoler du reste de la nation; il faudra que chaque citoyen se résigne à n'être qu'une unité dans un grand groupement, et à y remplir les devoirs d'un soldat obscur.

Ce ne sera pas là un mince profit. Ce qui manque à notre pays, c'est l'organisation des partis.

M. VARENNE (2). Si la France entrait dans cette enceinte, les minorités y seraient.

La représentation proportionnelle supprime le second tour de scrutin, et ce n'est pas là l'un de ses moindres avantages; elle supprime les élections partielles, et c'en est un autre.

Enfin, elle oblige les partis politiques à se grouper et à s'organiser, chacun devant aller à la bataille avec son drapeau.

M. ABEL FERRY (3). Le scrutin de liste, qui est dans la tradition républicaine, a ses dangers : témoin

(1) Discours du 25 octobre 1909, *Annales*, 1909, t. 3, p. 92.

(2) Discours du 26 octobre 1909, *Annales*, 1909, t. 3, p. 117.

(3) Discours du 28 octobre 1909, 2^e séance, *Annales*, 1909, t. 3, p. 187.

l'expérience de 1885; mais une conciliation est possible entre la tradition et ce qui a été la leçon de l'histoire, c'est le scrutin de liste corrigé par la proportionnelle.

La représentation proportionnelle, c'est le scrutin de liste moins ses dangers; c'est notre tradition républicaine, moins ses périls.

M. JAURÈS (1). Tous les jours s'accroît le domaine des lois sociales que le pouvoir politique, national ou municipal, doit appliquer; or, ce serait permettre à l'esprit de partialité d'empoisonner jusqu'à sa source le bienfait social, que de ne pas assurer au pays, par la réforme électorale, une administration équitable, juste et rationnelle.

La réforme électorale est la condition absolue, la condition préalable de tous les nouveaux et grands progrès dans ce pays.

M. FERDINAND BUISSON (2). Tous les citoyens sont égaux, égaux devant les urnes comme devant la loi. Leur droit, c'est le droit qu'a toute personne humaine d'être représentée.

Introduire le scrutin de liste avec la représentation proportionnelle, dit-on, ce serait faire une expérience sur la République. Ceux qui parlent ainsi ont-ils oublié que le rôle de la France, dans le monde et dans

(1) Discours des 29 octobre et 4 novembre, 2^e séance, *Annales*, 1909, t. 3, pp. 224 et 288.

(2) Discours du 4 novembre 1909, 2^e séance, *Annales*, 1909, t. 3, p. 293.

l'histoire, c'est précisément de faire des expériences pour l'humanité.

Mais on ajoute : c'est plus qu'une expérience, c'est une aventure. Si l'on veut dire que nous avons à faire face à une entreprise des plus complexes et des plus graves, ce n'est pas moi qui le nierai. Mais il y a une aventure pire pour un parti, c'est de ne pas s'apercevoir que le monde marche, et de ne pas marcher avec lui.

M. PAUL BONCOUR (1). La représentation proportionnelle n'est pas un scrutin d'intellectuels, c'est un scrutin de justice. Seulement, il est vrai que ceux-là qui, par fonction ou par goût, ont quelque habitude du maniement des idées, saluent en elle l'espérance d'un changement des mœurs électorales qui les rendra moins dédaigneux pour les luttes où le choc nécessaire des partis cède chaque jour la place à la convoitise des surenchères électorales.

B. Hostiles à la représentation proportionnelle. — M. L'ABBÉ LEMIRE (2). Préoccupé de l'exemple de pays étrangers, j'ai cru qu'on pourrait faire en France ce qu'on fait en Belgique et en Suisse, pays qui ne sont pas comparables à la France.

J'ai donc fait moi-même un projet de représentation proportionnelle. Mais j'en ai parlé ensuite à mes électeurs; j'ai, en effet, plus de confiance en leur bon

(1) Discours du 4 novembre 1909, 2^e séance, *Annales*, 1909, t. 3, p. 338.

(2) Discours du 21 octobre 1909, *Annales*, 1909, t. 3, p. 21.

sens, quand il s'agit de choses vitales, que dans les théories des philosophes et des sociologues.

« La représentation proportionnelle, jamais de la vie, m'a dit un maire. Si elle est votée, je démissionne. Je veux bien être battu, mais je ne veux pas me trouver continuellement en présence de coalitions qui me rendront toute administration impossible. »

Le langage de ce maire m'a inquiété; je me suis demandé si, avec la représentation proportionnelle, cet état de choses ne serait pas celui de toutes les communes de France.

Il est, d'autre part, singulier que l'on songe à instituer un scrutin de partis à l'heure où, de plus en plus, les partis font place aux syndicats; les syndicats répondront qu'il est vain d'opposer à l'organisation du monde du travail, les débris de l'organisation politique.

M. HECTOR DEPASSE (1). Avec la représentation proportionnelle, les groupes d'intérêts, les grands syndicats ouvriers ou patronaux, les trusts de commerce, d'industrie et de finance, viendront, au nom de la justice, réclamer leur part de représentation; on se demandera alors ce que sont devenues nos idées traditionnelles sur la souveraineté nationale et la représentation nationale.

Les fondateurs de la République n'ont jamais

(1) Discours du 4 novembre 1909, 2^e séance, *Annales*, 1909, t. 3, p. 298.

songé à la représentation proportionnelle; ils avaient trop le respect des majorités sur lesquelles, depuis quarante ans, est établi l'édifice républicain.

M. THIERRY-CAZES (1). La représentation proportionnelle, c'est l'inconnu; elle nous conduira à une mosaïque de minorités, pernicieuse à toute stabilité.

Dans les départements où les républicains possèdent une incontestable majorité, s'ils vont au scrutin avec plusieurs listes, ils risqueront de ne pas recevoir un seul siège. Témoin cet exemple :

Liste A, conservatrice	28.000 voix
Liste B, républicaine	9.200 —
Liste C, républicaine	8.900 —
Liste D, républicaine	8.700 —
Liste E, républicaine	2.400 —

dans lequel, avec 3 députés à élire, la première liste, bien que n'ayant pas la majorité des suffrages, reçoit les 3 sièges.

Même avec une seule liste, quoique possédant une bonne majorité, ils pourront ne pas obtenir la majorité des sièges. Témoin cet autre exemple :

Liste A, républicaine	50.000 voix
Liste B, conservatrice	30.000 —
Liste C, socialiste	13.000 —

Il y a 6 députés à élire; la première liste reçoit 3 sièges, la seconde 2, et la troisième 1.

La proportionnelle n'est donc qu'une proportion-

(1) Discours du 29 octobre 1909, 2^e séance, *Annales*, 1909, t. 3, p. 210.

nelle à rebours, dont les républicains seront toujours victimes.

M. CAMILLE PELLETAN (1). La représentation proportionnelle n'est pas un scrutin de justice : dans une circonscription à 4 députés, une liste, avec 31.000 suffrages recevra 3 sièges ; une autre, avec 20.000, n'en recevra qu'un seul.

50.000 voix groupées dans une même circonscription recevront un certain nombre de représentants, alors que 50.000 éparses dans plusieurs n'en auront aucun.

Un inconvénient, capital, sur lequel aucun proportionnaliste n'a pu faire une réponse valable, c'est la lutte qui va se trouver établie entre les candidats d'une même liste, pour obtenir plus de suffrages les uns que les autres, parce que seuls ceux qui arriveront en tête de leur liste pourront être élus.

D'autre part, ne se créera-t-il pas des rivalités entre arrondissements voisins pour conserver un représentant ?

M. JULES-LOUIS BRETON (2). En théorie la représentation proportionnelle peut être supérieure aux différents systèmes de scrutin majoritaire, mais ses qualités théoriques s'évanouissent dans la pratique, ses vertus apparentes disparaissent dans la réalité, aucun des systèmes préconisés ne peut résoudre d'une façon acceptable le problème posé.

(1) Discours du 5 novembre 1909, *Annales*, 1909, t. 3, p. 311.

(2) Discours du 25 octobre 1909, *Annales*, 1909, t. 3, p. 72.

M. Charles Benoist a fait lui-même, dans un livre très intéressant qu'il a publié en 1895, *La Crise de l'Etat moderne*, l'une des plus belles réfutations de la représentation proportionnelle. En voici quelques extraits : (1)

« Trop de systèmes, et pas un de bon; trop de
« formules, et pas une brève, nette, incisive et impé-
« rative; des théorèmes, des démonstrations, des
« divisions de divisions, et comme de l'extrait concen-
« tré, de la quintessence d'arithmétique.

« Justice et vérité se perdent sous cette enveloppe
de mystère».

Sur le système d'Hondt, proposé par la Commission, M. Charles Benoist a écrit :

« Il est en butte aux attaques ou aux critiques, et
« de ceux qui le proclament savant, mais démontrent
« qu'il n'est point pour cela infallible, et de ceux
« qui, lui reprochant d'exiger tant de divisions succes-
« sives, tant de quotients alignés par rang de taille,
« le jugent plus savant qu'il ne conviendrait, ...et
« de ceux, enfin, qui ne le jugent pas assez savant,
« et travaillent à le rendre plus arithmétique, plus
« géométrique, et plus algébrique encore! Mais
« savant, trop savant, pas assez savant, quotient ou
« chiffre répartiteur, commun diviseur ou règle de
« trois, ce sont bien des affaires pour le suffrage
« universel!

...« Est-ce un adversaire, ou n'est-ce pas un ami,

(1) Charles Benoist, *La crise de l'Etat moderne*, Paris, 1896.

« et même un apôtre de la représentation proportion-
« nelle qui s'écriait ironiquement : « Je voudrais voir
« l'effet, sur nos paysans, de la formule de
« M. d'Hondt ! » Et il avait raison, mais il ferait beau
« voir l'effet de sa formule, à lui, et de toutes les
« autres, on ne dit pas sur des paysans, mais sur des
« électeurs plus instruits que les paysans, et juste-
« ment sur cette classe d'électeurs où, d'habitude,
« sont pris les scrutateurs. »

Cependant, pour M. Charles Benoist, ces critiques si fortes ne sont encore que d'ordre secondaire. A ceux qui affirment que la représentation proportionnelle réduirait les abstentions, M. Charles Benoist répond en se demandant : « si la complication de la
« formule n'effraiera pas les électeurs, et ne se chan-
« gera pas, elle-même, en une cause d'abstention. »

Il déclare que la représentation proportionnelle « ne
« supprimerait ni ne diminuerait la corruption élec-
« torale, qu'elle ne mettrait pas obstacle par elle-
« même aux ingérences abusives de l'administration,
« qu'elle ne purifierait pas les élections et n'en expul-
« serait pas les éléments de perturbation qui les
« faussent. »

Et encore : « Que serait-ce lorsque toutes les
« minorités ayant dans les Chambres des représen-
« tants, les unes plus et les autres moins, il n'y aurait
« plus, à tout prendre, que des minorités juxtaposées,
« la plus nombreuse ne l'emportant pas assez pour
« former même le noyau solide, ou le pivot résistant,
« d'une majorité ? »

Avec la représentation proportionnelle, poursuit M. Breton, des candidats peuvent être élus, malgré un nombre infime de suffrages, s'ils se trouvent sur des listes dont les adhérents auraient cumulé toutes leurs voix sur les autres candidats, l'excédent de ceux-ci pouvant amener l'élection de ceux-là. Par contre, des candidats pourront obtenir la majorité absolue des suffrages et ne pas être élus, si leurs compagnons de liste n'en ont que très peu obtenu, parce que la moyenne ne sera pas suffisante pour valoir un siège à la liste.

Pour les candidats d'une même liste, l'essentiel sera d'arriver en tête, tout au moins à un rang qui leur permette de bénéficier des sièges attribués à la liste, aussi ces candidats gagneront plus à se discréditer les uns les autres, pour se dépasser réciproquement, qu'à combattre les listes qui leur seront opposées.

D'après le proportionnaliste La Chesnais, si la représentation proportionnelle avait été appliquée aux élections de 1902, le parti modéré, qui a reçu 180 sièges au scrutin d'arrondissement, en aurait reçu 203, alors que sa part exacte, calculée sur l'ensemble de ses forces dans le pays, ne devait être que de 175.

D'après un autre proportionnaliste, M. Delory, si elle avait été appliquée aux élections législatives de 1906, l'opposition de droite aurait gagné 63 sièges.

Un reproche qu'il faut encore lui faire, c'est de ne pas permettre, par la cristallisation des partis, les

grands mouvements d'opinion qui, durant les dix dernières années, ont eu tant d'influence sur notre politique intérieure.

C. M. BRIAND, *Président du Conseil* (1). Ayant le sentiment des lourdes responsabilités qui lui incombent, le Gouvernement, fidèle au rendez-vous, apporte son opinion dans ce grave débat.

Il ne veut pas se laisser séduire par le mirage des mots ou des systèmes.

Les protagonistes de la réforme prétendent donner la paix à ce pays en lui donnant la justice électorale. Si vraiment, il apparaissait que, par le jeu du scrutin d'arrondissement, des nuances importantes de l'opinion ne soient pas représentées, si une iniquité pesait sur une fraction quelconque du corps électoral, la réforme se présenterait au chef du Gouvernement avec un caractère d'urgence qui le ferait passer sur toutes les répercussions qu'elle pourrait avoir.

Mais le régime actuel ne mérite pas ce reproche. Il ne suffit pas qu'une réforme soit juste dans son principe; il faut, pour qu'elle soit viable et durable, qu'elle ait été l'objet de la collaboration du pays; or l'institution du scrutin de liste avec représentation proportionnelle ne serait-elle pas, pour le pays, une innovation imprévue, et ne paraîtrait-elle pas s'appliquer contre lui, malgré lui?

Au surplus, quelle est la majorité qui voterait la

(1) Discours du 28 octobre 1909, 2^e séance, *Annales*, 1909, t. 3, p. 198.

réforme? Une majorité composée d'éléments hétérogènes, temporairement groupés sous l'influence des circonstances, mais bien décidés à se dissocier le lendemain pour poursuivre des buts différents.

Si l'on jette un regard sur le passé, on constate combien, depuis que fonctionne le scrutin d'arrondissement, a été considérable, au point de vue politique, économique, fiscal, social, l'œuvre accomplie avec lui, mais il peut entraver la réalisation d'autres réformes qui importent essentiellement à l'avenir du pays.

Mais c'est une question qui se posera demain, que les républicains voudront faire leur, mettre dans leur programme, et porter devant leurs électeurs.

Et s'il y a, comme le pense le Président du Conseil, une réforme à accomplir dans ce domaine, c'est au parti républicain, qui a la confiance du pays, d'en prendre l'initiative.

5. LE REJET DE L'ARTICLE 1^{er}. — Dans sa séance du 8 novembre, la Chambre prononce la clôture de la discussion générale et décide, par 382 voix contre 143, de passer à la discussion des articles.

Le président donne lecture de l'article 1^{er} qui est ainsi conçu :

« Les membres de la Chambre des députés sont
« élus au scrutin de liste suivant les règles de la représentation proportionnelle exposées ci-après. » L'élection se fait en un seul tour de scrutin. » (1)

Deux principes se trouvant posés dans le premier

(1) *Annales*, 1909, t. 3, p. 344.

alinéa, la division en est demandée, et la première partie seule, « Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste », d'abord mise aux voix, est adoptée par 379 contre 142.

La seconde partie, « suivant les règles de la représentation proportionnelle », est adoptée ensuite par 281 voix contre 235.

Il ne restait plus à soumettre à la Chambre, de ce premier paragraphe, que les mots : « exposées ci-après ».

Mais beaucoup de proportionnalistes hésitaient à les voter parce que ces règles n'avaient pas leurs préférences; la Commission, redoutant un échec qui eût amoindri ses succès précédents, les retira.

La Chambre allait être appelée à voter l'ensemble du paragraphe 1^{er}, qui ne se composait plus que des deux parties déjà adoptées, quand le Président du Conseil demanda la parole.

M. BRIAND, *Président du Conseil* (1). Il souligna l'incident qui venait de se produire par le retrait des mots : « exposées ci-après ».

En les retirant, la Commission avait dit à la Chambre qu'elle ne tenait pas à son système, qu'il y en avait d'autres, auxquels elle pourrait donner la préférence. Mais lesquels? Aucun autre ne lui était en ce moment soumis.

Allait-elle, en une matière aussi grave « quand le « problème se posait dans toute son ampleur, avec

(1) Discours du 8 novembre 1909, *Annales*, 1909, t. 3, p. 348.

« toutes ses complications, toutes ses difficultés,
« rechercher des solutions au hasard des improvisa-
« tions. »

...« Le Gouvernement ne prend pas parti pour la
« réforme électorale dans le moment présent, parce
« qu'elle n'est mûre ni dans le pays, ni dans la majo-
« rité républicaine, et que ce serait actuellement une
« faute que de vouloir l'accomplir. »

Et le Président du Conseil déclara que si la Chambre passait outre aux conseils du Gouvernement, celui-ci ne garderait plus la responsabilité du pouvoir.

La question de confiance était donc posée.

Le premier paragraphe de l'article premier, dont les deux parties avaient été successivement adoptées, fut repoussé par 291 voix contre 235.

Ce paragraphe rejeté, il ne restait plus rien en délibération et la législature s'achevait sans que la question fût revenue devant la Chambre.

Mais l'agitation continua dans le pays.

6. LE CONGRÈS DES MAIRES. — Pendant que la Chambre discutait encore, les maires de France eurent l'occasion d'exprimer leur sentiment sur l'essai, qui avait été envisagé par le Gouvernement dans sa Déclaration du 27 juillet, de la représentation proportionnelle dans les élections municipales.

Réunis en Congrès, à Paris, au commencement de novembre, ils adoptèrent, après débats, la résolution suivante qui nous paraît être, en termes discrets sans doute, la condamnation de ce mode de scrutin :

« Le Congrès des Maires,

« Sans se prononcer en rien pour ou contre la représentation proportionnelle, émet le vœu que si une expérience de ce mode de scrutin est tentée, elle ne le soit pas à l'occasion d'élections municipales. » (1)

7. LE BANQUET DE L'ALLIANCE RÉPUBLICAINE DÉMOCRATIQUE. — Le banquet annuel de l'Alliance Républicaine, donné le 25 novembre, sous la présidence de M. Émile Loubet, eut, en raison de la proximité des élections législatives, une importance exceptionnelle.

M. Deschanel y attesta de nouveau l'origine républicaine de la représentation proportionnelle, et dit qu'elle ne pouvait être dangereuse pour la majorité républicaine qu'autant qu'elle n'était pas votée, puisque des hommes, d'opinions opposées, pouvaient s'unir pour la réclamer, mais qu'une fois votée, elle rendrait les coalitions impossibles (2).

8. LE BANQUET COMBES. — Le 20 décembre eut lieu, au Palais d'Orsay, sous la présidence de M. Émile Combes, un grand banquet organisé par le Groupe républicain anti-proportionnaliste de la Chambre, avec le concours du Comité républicain du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture.

Le succès de ce banquet fut immense, et son retentissement considérable.

(1) *Le Radical*, du 7 novembre 1909.

(2) *Journal des Débats* du 26 novembre 1909.

M. Léon Bourgeois, s'excusant de ne pouvoir y assister, avait adressé à M. Combes une lettre qui renfermait les passages suivants : (1).

« Au fond, la préoccupation des oppositions n'est
« point d'assurer dans l'ensemble de la Représenta-
« tion nationale un nombre équitable de sièges aux
« différents partis. Ce résultat a toujours été obtenu
« par le jeu même du suffrage universel.

...« En réalité, le résultat de la Représentation dite
« proportionnelle serait d'augmenter artificiellement
« le nombre des représentants des oppositions dans le
« Parlement.

...« La représentation proportionnelle est un redou-
« table instrument de division et de destruction; nous
« comprenons que les oppositions s'en emparent.
« Pourquoi s'étonner que ceux-là résistent énergi-
« quement à leur entreprise, qui croient la stabilité des
« majorités et des gouvernements nécessaires à la
« grandeur de la France. »

Des discours contre la réforme furent prononcés par MM. Vallé, ancien Ministre, Président du Comité exécutif du Parti radical et radical-socialiste; Bouffandeau, député; Dubief, ancien Ministre, Président du Groupe radical-socialiste de la Chambre; Lauraine, Président de la Gauche radicale; Pelletan, ancien Ministre, Président du Groupe républicain anti-proportionnaliste; Modeste Leroy et J.-L. Breton, vice-Présidents; Depasse, Président du Groupe par-

(1) *Les dangers de la proportionnelle*, Discours, brochure du-groupe parlementaire de défense républicaine, Auxerre, 1909.

lementaire du scrutin de liste; Mascuraud, Sénateur, Président du Comité républicain du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture, et Émile Combes, ancien Président du Conseil.

9. LE MEETING DE LA SALLE WAGRAM. — A la même heure, MM. Paul Deschanel, Messimy, Bonnet, Groussier, Rouanet et Jaurès, tenaient, sous la présidence de M. Charles Benoist, un meeting à la salle Wagram en faveur de la représentation proportionnelle.

De M. Jaurès sur la tactique à suivre après les élections : (1)

« Au lendemain même du premier tour, le groupe
« de la réforme électorale devra dresser le recense-
« ment des voix portées sur les proportionnalistes, et
« si, alors, ce total est une majorité, nous dirons aux
« majoritaires : « Le suffrage universel a prononcé,
« inclinez-vous ! »

En parlant ainsi M. Jaurès négligeait de la manière la plus absolue la distinction de Victor Considérant sur laquelle cependant les proportionnalistes font en grande partie reposer leur doctrine : d'après Victor Considérant, en effet, les électeurs n'émettraient qu'un vote représentatif, sans aucun caractère de décision.

10. LE COMITÉ EXÉCUTIF DU PARTI RADICAL ET RADICAL-SOCIALISTE. — Le Comité exécutif avait

(1) *Le Matin* du 21 décembre 1909.

décidé de consacrer une séance spéciale à la question de la réforme électorale.

Elle eut lieu le 15 janvier 1910.

Après un long débat le Comité vota l'ordre du jour suivant : (1)

« Le Comité exécutif se réfère à la décision du
« Congrès de Nancy qui a rejeté la représentation
« proportionnelle et rappelle que cette décision n'a
« point été infirmée par le Congrès de Nantes, lequel,
« tout en confirmant les décisions antérieures en
« faveur des réformes électorales, s'est prononcé pour
« le maintien du mode de scrutin actuel aux prochai-
« nes élections. »

11. LE BANQUET DE SAINT-CHAMOND. — Le 10 avril, quelques jours avant les élections, au banquet que lui offraient ses électeurs à Saint-Chamond, M. Briand, Président du Conseil, s'exprimait ainsi : (2)

— Le premier problème qui se posera devant la prochaine Chambre est celui de la réforme électorale.

Le mode de scrutin actuel ne correspond plus aux besoins, aux aspirations de la démocratie. Il a rendu à la République de grands, de signalés services; c'est par lui, aux heures difficiles, qu'elle a pu se défendre et se sauver; mais il me paraît qu'il a fait son temps. Nous sommes arrivés au moment où il faut entreprendre la réforme dans une pensée très large et très

(1) *Le Radical* du 16 janvier 1910.

(2) *Le Radical* du 11 avril 1910.

audacieuse : il faut élargir le champ de la consultation nationale.

Il faut bien admettre qu'il n'y avait pas dans ces paroles, les mêmes, au fond, que celles qui, déjà, avaient été prononcées à la Chambre, « élargissement du scrutin », une adhésion au principe de la représentation proportionnelle appliquée aux élections législatives.

CHAPITRE XII

Les élections de 1910

Les élections eurent lieu le 24 avril et le 8 mai.

Elles firent entrer à la Chambre 206 députés nouveaux. Jamais élections générales n'avaient amené encore un pareil changement de personnes, et ce changement n'avait presque pas modifié l'importance respective des partis ou des groupes. C'est que deux questions surtout l'avaient favorisé; la première, celle de l'augmentation de l'indemnité parlementaire, la seconde, celle de la représentation proportionnelle.

Dans de très nombreuses circonscriptions, des candidats s'étaient présentés, bien résolus à retirer de ces deux questions tout le bénéfice possible.

Mais sous le couvert tout particulier de la représentation proportionnelle des coalitions de partis, très opposés les uns aux autres, s'étaient nouées contre la plupart des députés sortants qui lui étaient hostiles, et elles avaient eu pour résultat de les remplacer en grand nombre par de nouveaux venus se réclamant du même parti.

Ces coalitions, du reste, résultaient de décisions très formelles prises par des groupements politiques favorables à la réforme; c'est ainsi, par exemple, que la Fédération socialiste de la Marne, réunie à Épernay, avait décidé qu'en aucun cas, même au second tour,

elle ne donnerait ses suffrages à un député sortant qui n'aurait pas voté la proportionnelle; et qu'au Congrès de la Fédération républicaine tenu à Paris au mois de novembre, il avait été pris pour règle que, dans toute circonscription où le candidat de la Fédération n'aurait pas de chance d'être élu au second tour, il se désisterait en faveur du candidat proportionnaliste, quel qu'il fût, à charge de réciprocité; enfin, c'est ainsi qu'un Comité royaliste des plus autorisé, qui comptait parmi ses dirigeants M. le Comte de Lanjuinais et M. le Comte de Ramel, députés, envoyait à ses amis, le 22 novembre, une lettre-circulaire dans laquelle on lisait : (1) « Il paraît certain que la réforme électorale sera votée par la législature qui succèdera à la législature actuelle, car les élections prochaines vont se faire sur cette plate-forme de la représentation proportionnelle à laquelle s'ajouteront celles des quinze mille, des impôts nouveaux et de la liberté d'enseignement.

« Jamais, depuis douze ans, l'opposition n'avait eu un pareil tremplin électoral; nous pouvons aller à la bataille avec confiance.

« Aussi les radicaux sont affolés, car beaucoup d'entre eux mordront la poussière. Il suffira aux partis d'opposition d'être unis pour remporter, sinon une victoire décisive, du moins de nombreux succès. »

Ce qui explique que la manœuvre se fit surtout au

(1) *Les dangers de la proportionnelle*, Auxerre, 1909. Discours Lauraine, p. 42.

profit de candidats républicains, c'est que, faite sur le nom d'adversaires de la République et des institutions républicaines, le pays l'aurait plus facilement percée à jour et s'en serait détourné. Presque toujours, en effet, ce sont les partis de droite qui ont apporté à des républicains proportionnalistes, surtout dissidents de leur parti, l'appoint nécessaire.

Mais faut-il déduire du succès de cette manœuvre, en de nombreuses circonscriptions, que les suffrages recueillis par les nouveaux élus sont exclusivement des suffrages proportionnalistes?

Nous ne le pensons pas. Car les voix que ces candidats ont pu distraire de leur propre parti, pour leur bénéfice personnel, ne sont pas nécessairement des voix proportionnalistes.

Le sont-elles toutes, celles encore qui ont été données à des députés sortants qui s'étaient toujours montrés très favorables à la représentation proportionnelle, et ne connaissons-nous pas tel proportionnaliste éminent, radical-socialiste, qui honore, par son caractère et par son talent, tout à la fois son pays et son parti, à qui des électeurs, radicaux-socialistes aussi, écrivaient qu'ils voteraient toujours pour lui, malgré qu'il fût proportionnaliste?

Cependant, les unes et les autres, toutes, dans les statistiques qui ont suivi, ont été comptées comme telles, et on ne pouvait pas faire autrement car il n'y a que les déclarations des candidats qui permettent de classer les suffrages; on est donc arrivé à établir que les partisans de la représentation proportionnelle

avaient, dans ces élections de 1910, recueilli 4 millions 442.800 suffrages, contre 1.652.252 aux partisans du régime majoritaire.

Il y avait bien, par ailleurs, 1.162.333 suffrages donnés à des partisans du principe d'une réforme électorale, qui ne devait pas être celle de la représentation proportionnelle, puisqu'ils l'auraient déclaré, et 1.529.488 donnés à des candidats qui ne s'étaient prononcés dans aucun sens. Or, si les candidats qui ont recueilli cette dernière somme de suffrages n'ont fait aucune allusion à une réforme de notre système électoral, il faut bien admettre qu'ils ne s'étaient pas encore rendu compte de la nécessité de cette réforme, ou, qu'en tout cas, ils n'étaient pas des partisans de la représentation proportionnelle.

Ainsi les statistiques établies, dont se sont beaucoup réclamés les proportionnalistes, pouvaient bien ne pas traduire exactement l'opinion du pays, mais le succès de ceux-ci n'en était pas moins incontestable, et il faut dire, dès maintenant, que quand le principe de la représentation proportionnelle fut porté devant la nouvelle Chambre, la majorité proportionnelle se retrouva, et plutôt accrue.

Il y fut du reste tout de suite porté, ce principe, non point en des débats ou des votes publics, mais par la reconstitution même du Groupe parlementaire qui devait le défendre, appelé cette fois Groupe de la représentation proportionnelle et de la réforme électorale, dont le nombre des membres s'éleva à 318, au lieu de 280 sous la Chambre défunte.

QUATRIÈME PARTIE

La Représentation proportionnelle pendant la dixième législature (1910-1914)

CHAPITRE XII

La Représentation proportionnelle sous le premier cabinet Briand

1. LES DÉCLARATIONS DU CABINET. — Quand le Cabinet Briand se présenta devant la Chambre nouvelle, le 9 juin 1910, il lui dit dans sa Déclaration : (1).

« L'objet de la réforme électorale doit être de faire
« prédominer, par un scrutin élargi, l'intérêt général
« sur les intérêts locaux, dont l'âpreté et l'exclusi-
« visme menacent parfois de le primer.

« Il ne s'agit pas de condamner, dans son principe,
« le mode de votation dont est issue la Chambre
« actuelle, ni de le représenter comme incapable d'ex-
« primer exactement la volonté populaire.

« Il ne s'agit pas davantage de nier les services émi-
« nents qu'il a rendus.

...« Mais, par suite d'une longue pratique, ce mode

(1) *Annales de la Chambre*, 1910, t. 2, p. 117.

« de scrutin, pour avoir rétréci le champ de vision des
« élus et des électeurs, a fini par engendrer des abus
« qui, en se perpétuant, pourraient devenir funestes
« pour le régime. Il est légitime que les mandataires
« du suffrage universel se préoccupent de la défense
« des intérêts particuliers de leurs circonscriptions,
« mais cette défense doit toujours passer après celle
« des intérêts généraux de la France. C'est pour don-
« ner aux élus, en cas de conflit entre ces intérêts,
« toute l'indépendance nécessaire, qu'il importe de
« reconstituer sur des bases moins étroites notre sys-
« tème électoral.

« Il faut que la réforme soit aussi large, aussi fran-
« che, aussi loyale que possible. Avant tout, elle doit
« être adaptée aux institutions républicaines et aux
« principes sur lesquels ces institutions reposent.
« Dans une démocratie, l'autorité dérive tout entière
« du suffrage universel, et celui-ci ne saurait trouver
« son expression que dans la majorité. C'est le prin-
« cipe de majorité qui fait le pouvoir et permet de
« gouverner. Il doit s'affirmer, par les résultats qu'il
« entraîne, non seulement au sommet de l'organisa-
« tion politique, dans l'assemblée des élus du suffrage
« universel, mais à la base même et jusque dans les
« moindres collèges électoraux.

« Tout mécanisme électoral, si séduisant qu'il puisse
« être par son ingéniosité, qui, sous prétexte d'arithmé-
« tique et sous couleur de justice, mettrait aux mains
« des minorités le moyen d'empiéter sur le pouvoir,
« de faire obstacle à son fonctionnement, deviendrait

« destructif du régime et, par les voies de l'anarchie, « conduirait la République à sa perte. Sous ces « réserves, il est utile et juste, il est même nécessaire « pour l'avenir du régime parlementaire que, tout en « assurant à la majorité la prépondérance qui doit lui « appartenir, les opinions mises en minorité par le « suffrage universel, dès qu'elles ont une importance « réelle, soient préservées de l'écrasement, et admises « au bénéfice de la délibération dans l'Assemblée des « représentants de la nation. »

Et il lui annonça le dépôt prochain d'un projet de loi qui, « en vue de la nomination d'une Chambre « renouvelable par tiers, établirait le scrutin de liste « avec une représentation des minorités, proportion- « nelle au nombre des suffrages réunis par leurs can- « didats. »

Ainsi, avant les élections, le Gouvernement, s'il ne s'était pas prononcé contre le principe de la représentation proportionnelle, n'avait du moins, en aucune circonstance, montré des tendances proportionnalistes. Aussitôt après les élections, il les manifestait.

Pourquoi ce changement ?

Les causes en sont probablement assez simples.

Sous le couvert de la représentation proportionnelle, s'étaient produites ces coalitions que le Président du Conseil avait, d'avance, si énergiquement flétries dans son discours à la Chambre du 28 octobre 1909 (1).

(1) *Annales*, 1909, t. 3, p. 198.

« Messieurs, on nous dit : Prenez garde ! nous irons
« devant les électeurs avec une seule plate forme..., et
« sur cette plate-forme nous serons à l'aise, des grou-
« pements se feront facilement ! »

Puis, s'étant tourné vers l'extrême gauche : « Je
« vous connais, Messieurs, j'étais des vôtres hier ; je
« sais qu'il y a en vous un profond amour de la Répu-
« blique, et aussi une grande probité d'idées. Nous ne
« vous verrons pas demain, — non, cela n'est pas
« possible, — nous ne vous verrons pas, devant le
« pays, monter sur cette plate-forme, vous, qui voulez
« le développement des institutions républicaines,
« côte à côte avec des gens qui veulent la ruine de la
« République ».

Or, les coalitions de la veille n'appelleraient-elles pas les coalitions du lendemain, et cette question de la représentation proportionnelle n'allait-elle pas, de tout son poids, peser sur la législature qui s'ouvrait, et fausser encore toutes les consultations électorales à venir ?

Grosse préoccupation pour le Gouvernement. D'autant plus que les statistiques dont il vient d'être parlé, dressées au ministère de l'Intérieur, accusaient une importante majorité de suffrages proportionnalistes, et l'arrivée à la Chambre d'une majorité acquise à la réforme.

Et, enfin, n'y a-t-il pas lieu de supposer que le chef du Gouvernement était lui-même, et d'avance, acquis, sinon à la représentation proportionnelle, du moins au principe d'une certaine représentation des mino-

rités, et que, si, jusque-là, il n'avait point manifesté son opinion sur le fond, c'était, à la veille des élections générales, seulement question d'opportunité.

Donc, le 9 juin, il prenait position devant la Chambre, et le 30, il déposait son projet.

2. LE PROJET DU GOUVERNEMENT. — Certaines de ses considérations sont à retenir (1).

« Nous sommes résolus à vous demander d'élargir
« le mode actuel de consultation nationale en réta-
« blissant le scrutin de liste. Mais il ne nous a pas paru
« possible, ni de revenir purement et simplement au
« système majoritaire qu'avait institué la loi du
« 16 juin 1885, ni d'y substituer aucune des combi-
« naisons de représentation proportionnelle en faveur
« desquelles une ardente propagande a été récemment
« entreprise dans le pays.

...« Il n'est assurément pas de théorie plus at-
« trayante à première vue que celle qui tend à établir,
« dans les assemblées élues, une représentation
« mathématiquement proportionnelle aux forces nu-
« mériques des partis qui composent l'ensemble du
« corps électoral, et à assurer, grâce à cette propor-
« tionnalité, grâce à un juste équilibre des forces
« politiques, la meilleure gestion des intérêts de la
« nation.

« Mais il faudrait, ou que la France constituât un
« seul collège électoral, ou que, tout au moins, elle ne
« fût divisée qu'en un petit nombre de très vastes

(1) 10^e législature, N^o 201.

« circonscriptions, pour qu'un mécanisme quelconque
« de représentation proportionnelle pût fonctionner
« avec la rigueur et la précision qu'on est en droit
« d'en attendre.

...« Mais lorsqu'une circonscription électorale est de
« médiocre étendue, lorsqu'elle ne comprend pas plus
« d'électeurs que n'en comptent la plupart de nos
« départements, alors apparaissent, avec évidence,
« les défauts et les imperfections des différents sys-
« tèmes de représentation proportionnelle qui ont
« jusqu'ici été proposés. Ces divers mécanismes, qui
« prétendent faire coïncider, avec une précision
« mathématique, la force numérique de chaque parti
« et sa représentation législative, sont, dans la pra-
« tique, impuissants à produire ce résultat. Ils ne
« parviennent, ni à assurer une représentation dans
« le Parlement aux minorités qui, tout en réunissant
« dans l'ensemble du pays un nombre élevé de suf-
« frages, sont très faibles dans chaque circonscription,
« ni à rendre uniforme le nombre d'électeurs dont
« chaque député représente les opinions et les ten-
« dances, ni, par suite, à établir un rapport constant
« entre le chiffre total des mandats attribués aux
« candidats de chaque parti, et le chiffre des électeurs
« de ce parti, ni surtout à différencier, par les attri-
« butions d'un nombre inégal de sièges, les listes
« ayant recueilli des nombres inégaux de suffrages,
« à marquer ainsi, par un résultat positif, le succès
« remporté par la liste la plus favorisée, en d'autres
« termes, à affirmer et à dégager la majorité.

« Il est donc, par là même, démontré que ces systèmes sont incapables de réaliser, dans l'application, la conception idéale dont ils s'inspirent. S'ils ne sont pas susceptibles de procurer les avantages qu'on en attend, ils ont, en revanche, le tort de mettre en échec un principe qui est de l'essence même du régime représentatif dans un pays démocratique, le principe de majorité. C'est ce principe qui fait le pouvoir et qui permet de gouverner. »

Les dispositions qui donnaient au projet son véritable caractère se trouvaient contenues dans les articles 4, 6, 8, 9 et 11.

L'article 4 réunissait, pour l'élection des députés, les départements qui ne devaient pas avoir 4 sièges au moins, aux départements voisins, et il divisait ceux qui devaient en élire plus de quinze.

L'article 6, comme dans les conclusions qui avaient été soumises à la Chambre précédente par sa Commission du suffrage universel, définissait la liste : groupement de candidats ayant fait à la préfecture la déclaration de se présenter conjointement aux suffrages des électeurs. La liste ne doit pas comprendre plus de noms qu'il y a de députés à élire. Toute candidature isolée est considérée comme faisant une liste à elle seule.

L'article 8 accordait à chaque électeur autant de suffrages qu'il y avait de sièges à pourvoir, mais en lui interdisant d'en attribuer plusieurs au même candidat.

L'article 9 faisait diviser le nombre total des électeurs inscrits par celui des députés à élire pour obtenir le quotient électoral. Il faisait ensuite, pour déterminer la moyenne de chaque liste, additionner tous les suffrages recueillis par ses candidats et diviser le total obtenu par le nombre des sièges,

La Commission devait attribuer à chaque liste autant de sièges que sa moyenne contenait de fois le quotient, et proclamer élus, jusqu'à concurrence du nombre des sièges ainsi attribués, les plus favorisés de chaque liste.

Si, après cette répartition, il restait des sièges à pourvoir, elle devait les attribuer aux candidats qui avaient obtenu le plus de suffrages. C'était la représentation des minorités, ou la R M avant le mot.

L'article 11 instituait les suppléants.

3. LE PROJET DEVANT LA COMMISSION. — La Commission du suffrage universel n'était pas encore constituée quand le Gouvernement déposa son projet.

La première manifestation de la Chambre nouvelle en faveur de la représentation proportionnelle se produisit le 4 juillet suivant : la Chambre décida de faire elle-même l'expérience de ce mode de scrutin en l'appliquant à l'élection de sa Commission du suffrage universel.

Tout un ensemble de règles furent posées pour cette élection, les mêmes que la Chambre précédente avait reçues de sa Commission, sauf que le système du quotient avait remplacé le système du diviseur élec-

toral, et que les « sièges en l'air » devaient être attribués aux plus gros restes.

L'expérience se fit aisément, moyennant des calculs assez longs toutefois, mais sans difficultés réelles d'ordre pratique.

La Commission ainsi élue reçut le projet du Gouvernement; elle reçut aussi de nouvelles propositions d'initiative parlementaire, et même quantité de propositions élaborées en dehors de la Chambre, une centaine au moins.

Elle prit le projet du Gouvernement comme base de sa discussion. Ce projet, cependant, avait à ses yeux le tort grave de calculer le quotient électoral sur le nombre des électeurs inscrits, au lieu de le calculer sur celui des suffrages exprimés, ou celui des votants. Il s'en trouvait ainsi sensiblement plus élevé, il devait se trouver contenu moins de fois dans la moyenne électorale de chaque liste, et le nombre des sièges répartis proportionnellement entre les listes devait en être diminué, alors que serait augmenté, dans la même mesure, le nombre de ceux qui seraient attribués aux candidats des différentes listes ayant simplement recueilli le plus de suffrages; la Commission lui faisait grief encore d'accorder ces derniers sièges seulement à la majorité relative, mais le Président du Conseil s'était montré, tout en maintenant le principe de son projet, disposé à rechercher avec la Commission un terrain de conciliation et d'entente.

La Commission, bien acquise cependant au principe de la représentation proportionnelle travailla

neuf mois à la refonte du projet. Avant qu'elle n'eût déposé son rapport, deux fois le Gouvernement avait changé de mains.

4. LES GROUPES PARLEMENTAIRES. — Les partisans ou adversaires de la réforme, au sein de la nouvelle Chambre, ne restèrent pas inactifs; ils se trouvèrent bientôt, pour la plupart, rangés en deux groupes très résolument opposés l'un à l'autre.

Nous avons dit que le groupe de la représentation proportionnelle avait été reconstitué, dès la rentrée, avec 318 membres; il a remporté un premier succès en faisant élire, suivant le mode de scrutin qu'il préconisait, la Commission du suffrage universel où les proportionnalistes se sont trouvés en majorité, 25 contre 19.

Mais le groupe anti-proportionnaliste, que nous avons aussi connu sous la Chambre précédente, se reconstitua également, sous le titre très significatif de *Groupe de défense républicaine contre la représentation proportionnelle*.

Il compta près de 200 membres.

Son président, M. Camille Pelletan, résuma ainsi, au cours de sa réunion du 16 juin, les objections du groupe : (1)

« Nous condamnons la représentation dite proportionnelle parce qu'elle répugne à la clarté de l'esprit français; parce qu'elle compromet cette formation

(1) *Le Radical* du 17 juin 1910.

« de majorités assez solidement établies pour gouverner, qui est la première nécessité du régime représentatif; parce qu'elle tend à disperser les partis et à empêcher les concentrations fécondes, indispensables aux œuvres de réforme; parce que, dans ses manœuvres, uniquement prête aux complications, elle risque de mettre ouvertement aux prises les candidats du même parti, ou de faire décapiter les listes de chaque opinion par ses adversaires; parce que l'expérience qui en a été faite ailleurs montre qu'elle n'est pas véritablement proportionnelle; parce qu'enfin elle menace, elle diminue l'autorité du suffrage universel, non seulement par le silence qu'elle lui impose pendant toute la durée de la législature, mais encore et surtout en l'asservissant aux listes qu'on lui avait préparées, et risque ainsi de substituer aux larges inspirations des masses populaires la domination des coteries. »

5. LE CONGRÈS DE ROUEN DU PARTI RADICAL ET RADICAL-SOCIALISTE. — Au mois d'octobre suivant, du 6 au 9, se réunit à Rouen, le dixième Congrès du Parti radical et radical-socialiste.

Sa Commission des réformes électorales, malgré qu'elle fût en majorité hostile au mode de scrutin réclamé, avait décidé de lui transmettre deux rapports, l'un pour le scrutin de liste avec représentation proportionnelle, et l'autre pour le scrutin de liste pur et simple.

Après d'amples débats, le Congrès se prononça

pour une très prochaine discussion de la réforme électorale et pour le scrutin de liste pur et simple (1).

6. AU BANQUET DU COMITÉ RÉPUBLICAIN DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'AGRICULTURE. DISCOURS DE M. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL. — Le 11 octobre, M. Briand, qui présidait le banquet annuel du Comité républicain du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture, ayant réclamé l'union des républicains pour la réalisation des réformes laïques et sociales, continuait ainsi : (2)

Il faut serrer les rangs et dissiper d'abord ce malaise que les élections ont fait naître en permettant des coalitions misérables qui pèseront sur toute la législature... Le Gouvernement a proposé une réforme profonde du mode électoral; quelle que soit cette réforme, il faut la faire... Ce qui pourrait arriver de plus grave, c'est qu'un fossé ne se mit à se creuser entre le parti républicain et le pays. Il faut suivre le pays pas à pas dans ses aspirations, et quand le suffrage universel les a fait connaître, il faut s'incliner et lui donner une législation qui lui permette de les satisfaire.

Ces déclarations furent très commentées encore, et comme le malaise qui existait déjà entre le Gouvernement et la majorité des républicains de la Chambre allait s'aggravant, le Cabinet se retira.

(1) Dixième congrès, Rouen 1910, Brochure du Comité exécutif.

(2) *La Petite République* du 12 octobre 1910.

CHAPITRE XIV

La Représentation proportionnelle sous le second cabinet Briand

LA DÉCLARATION DU CABINET. — Présidé encore par M. Briand, le nouveau Cabinet, dans sa déclaration du 8 novembre, limita comme il suit ses explications au sujet de la réforme électorale : (1)

« La réforme électorale, qui nous apparaît comme
« la préface d'autres réformes organiques devenues
« urgentes, est au premier rang de nos préoccupations.
« Le projet de loi déposé à la Chambre des députés le
« 30 juin dernier est soumis à la Commission du suf-
« frage universel qui en a commencé l'examen et l'a
« pris pour base de son étude. Nous espérons que
« l'accord se fera sur un texte qui pourra venir pro-
« chainement en discussion. »

Mais ce nouveau Cabinet, dont le rôle en ce qui concerne la réforme fut seulement limité à des entretiens avec la Commission, démissionna le 27 février suivant, à la suite d'une interpellation étrangère à la question de la représentation proportionnelle.

(1) *Annales de la Chambre*, 1910, t. 3, p. 148.

CHAPITRE XV

La Représentation proportionnelle sous le cabinet Monis

1. LA DÉCLARATION. — Le Gouvernement de M. Monis, en prenant contact avec la Chambre, le 6 mars 1911, s'exprima ainsi : (1)

« La Chambre des Députés, désireuse d'obtenir une
« représentation plus complète du pays, a déjà entre-
« pris la réforme électorale. Cette réforme soulève
« une question délicate puisqu'elle touche à l'origine
« même des pouvoirs des Députés. C'est presque une
« tradition que de laisser, pour un pareil sujet, libre
« carrière à l'initiative de la Chambre.

« Il est un point sur lequel j'insisterai au nom du
« Gouvernement, et j'espère rallier ici les partisans et
« les adversaires de la loi proposée. Cette question d'or-
« dre primordial, doit être abordée et résolue le plus
« tôt possible.

« Pour éviter toute perte de temps, le Gouvernement
« est prêt à collaborer avec la Chambre en prenant
« pour base de la discussion le projet de la Commis-
« sion.

Cette déclaration ne témoignait certainement pas d'un enthousiasme très grand pour la réforme, il faut

(1) *Annales de la Chambre*, 1911, t. 4, p. 1226.

dire que le Cabinet Monis était presque exclusivement composé de parlementaires appartenant au parti radical et radical-socialiste en très grande majorité hostile.

Cependant, au cours du débat de politique générale qui suivit immédiatement la lecture de la Déclaration. M. Monis précisa sa pensée en ces termes : « Le « Gouvernement accepte le principe du scrutin de liste « et de la représentation proportionnelle, avec l'appar- « rentement des listes, parce qu'un pareil système lui « paraît susceptible de faire l'union des républicains. »

2. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION. — M. Arthur Groussier, désigné comme Rapporteur, déposait son rapport le 16 mars (1).

Dans son exposé, il déclarait que le projet sorti des délibérations de la Commission, après une discussion ardue, et parfois passionnée, n'était pas un projet de proportionnelle pure, mais qu'il en avait la solide armature.

Il affirmait la nécessité de procéder par étapes, et continuait ainsi :

« Nous avons déjà des résistances à vaincre pour « élargir le cadre territorial de l'arrondissement au « département. Pourrons-nous dépasser cette dernière « unité, qui a tant de force à l'heure actuelle, sans « qu'une unité plus grande ait été préparée.

« Limitant le fonctionnement de la réforme au

(1) M. Arthur Groussier, son rapport précité (10^e législature, N^o 826).

« département, nous était-il possible d'éviter que des
« imperfections graves apparaissent, et n'étions-nous
« pas conduits à la prime à la majorité par l'apparen-
« tement.

« Sans doute, c'est une concession au principe majo-
« ritaire, mais n'oublions pas qu'on n'attribue à la
« majorité que les sièges qui ne peuvent pas être répar-
« tis suivant la proportionnelle absolue. Grâce à cette
« disposition, toujours, dans tous les départements,
« la majorité des électeurs aura la majorité des sièges.

...« N'est-ce pas une transaction honorable pour la
« majorité et pour la minorité.

« D'autre part, la concession du panachage n'est-
« elle pas admissible étant donné l'insuffisante orga-
« nisation actuelle des partis.

...« Les proportionnalistes ne doivent avoir aucune
« hésitation; les imperfections qu'ils peuvent regretter
« seront faciles à rectifier.

« La réforme s'élargira d'elle-même.

« Bien des députés, partisans d'une réforme élec-
« torale, trouvaient la proportionnelle trop hardie;
« n'est-il pas permis d'espérer que les atténuations
« apportées, les concessions loyalement faites, leur
« permettront de prêter leur concours à la réforme. »

Ce projet se distinguait surtout de celui du Gou-
vernement, au seul point de vue de la représentation
proportionnelle, en ce qu'il permettait le vote cumu-
latif et l'apparement des listes pour l'attribution
des sièges correspondant aux restes; qu'il déterminait

le quotient électoral d'après le nombre des votants; qu'après avoir fait une première répartition des sièges aux listes considérées isolément, il en faisait une seconde calculée sur les restes des listes apparentées, et qu'enfin il attribuait les sièges restants aux listes ou groupements de listes dont le nombre moyen des suffrages atteindrait la majorité absolue du nombre des votants, faute de quoi ils seraient répartis par le procédé des moyennes.

3. LES DÉBATS DEVANT LA CHAMBRE. EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION. DISCUSSION GÉNÉRALE. — La Chambre commença le 29 mai 1911 la discussion du projet; cette discussion ne se termina, en première délibération, que le 4 juin 1912.

La seconde délibération, commencée le 17 juin, fut terminée le 10 juillet.

Jusqu'à la dernière heure, même en seconde lecture, le projet subit d'importantes modifications, et il ne fallut pas moins de dix rapports supplémentaires de la Commission pour le conduire à son terme.

Ces discussions si longues, si passionnées, souvent si confuses, qui ont eu lieu au sein de la Commission d'abord, et devant la Chambre ensuite, alors que l'une et l'autre cependant étaient grandement acquises au principe de la réforme, les hésitations, les contradictions des proportionnalistes eux-mêmes, les modifications sans cesse apportées au projet, montrent bien la gravité et la difficulté du problème.

Nous nous sommes efforcé d'extraire, aussi

impartialement que possible, de la discussion de doctrine qui s'est poursuivie devant la Chambre précédente, les considérations essentielles; notre tâche s'en trouvera allégée en ce qui concerne la Chambre actuelle, où cette discussion s'est reproduite, sous d'autres formes souvent, et non moins heureuses, mais la même au fond.

Du reste, M. Charles Benoist n'a-t-il pas dit, dans son discours du 30 mai, que la nouvelle discussion générale se trouvait comme épuisée par celle qui s'est produite devant la Chambre précédente, où tous les arguments de doctrine, pour ou contre la proportionnelle, ont été déjà développés.

Nous nous attacherons donc plutôt, pour ne pas nous répéter, à suivre rapidement le projet dans son texte, à rechercher les oppositions qu'il a rencontrées et les changements qu'il a subis.

Cependant nous avons trouvé, dans la nouvelle discussion générale, certaines considérations à retenir, d'abord dans l'examen critique du projet de la Commission par M. Deschanel, ensuite dans les raisons données par M. de Kerguézec, député des Côtes-du-Nord, de l'opposition des représentants républicains de l'ouest à la réforme.

4. LA CRITIQUE DU PROJET. — M. DESCHANEL (1).
La représentation proportionnelle, pour bien fonctionner, veut de grands collèges; il aurait donc fallu

(1) Discours du 29 mai 1911, *Annales*, 1911, t. 2, p. 13.

grouper les petits départements au lieu de conserver le cadre départemental.

Pour la répartition des sièges, il y a une règle inattaquable, dont tous les mathématiciens reconnaissent l'exactitude, c'est celle du nombre uniforme qui permet de réaliser une égalité parfaite entre tous les électeurs, et de leur assurer le même droit à être représentés. On a objecté que ce système ne permet pas de fixer d'avance le nombre des députés à élire; inconvénient assez mince en comparaison d'un si grand avantage. Mais la Commission a préféré le système des moyennes qui donne une légère prime aux majorités.

Au lieu du vote de préférence, elle a admis le panachage qui est mieux dans les habitudes de l'électeur, mais qui peut permettre d'influer sur le choix d'un autre parti. Pour obvier à cet inconvénient elle a permis le vote cumulatif au moyen duquel les influences personnelles ou locales pourront se perpétuer abusivement, mais qui a l'avantage de permettre aux candidatures isolées de se produire.

L'amendement Painlevé a été introduit dans le texte de la Commission par une majorité composée à la fois de partisans et d'adversaires de la proportionnelle; il attribue les sièges restants : 1^o aux restes des différentes listes apparentées, dans la mesure où le total de ces restes contient de fois le quotient; 2^o aux groupements de listes qui atteindraient la majorité absolue; 3^o à défaut, aux listes ou à leurs groupements d'après le système des moyennes.

Quelles raisons ont pu déterminer un proportionnaliste comme M. Painlevé à porter de si rudes atteintes au principe qu'il avait toujours défendu?

C'est d'abord qu'il a observé que le projet de la Commission pouvait avoir pour effet de donner un égal nombre de sièges à deux listes séparées par un écart de voix considérable : avec quatre députés à élire et deux listes, l'une ayant recueilli 24.001 voix, et l'autre 36.000, deux sièges sont attribués à chaque liste.

Mais sa préoccupation essentielle a été que la droite, avec une liste unique, ne profite pas des divisions de la gauche ayant plusieurs listes ; or, la proportionnelle étant un effort vers l'organisation et la cohésion des partis, l'apparementement est une prime à la division, à l'émiettement. Que les anti-proportionnalistes le votent, c'est naturel, mais que les proportionnalistes le maintiennent, c'est ce qui ne peut se concevoir.

5. L'OPPOSITION DES RÉPUBLICAINS DE L'OUEST. — M. DE KERGUÉZEC (1). Dans les pays de l'ouest les républicains ont eu beaucoup de peine à faire pénétrer leurs idées, mais ils y sont parvenus en les portant lourdement sur leurs épaules, parce qu'ils avaient la foi et parce qu'ils avaient la volonté ; le scrutin d'arrondissement, qui limitait les efforts de propagande et les dépenses d'argent, leur permettait de le faire, mais la proportionnelle, en étendant le champ

(1) Discours du 1^{er} juin 1911, *Annales*, 1911, t. 2, p. 91.

sur lequel leur action devrait s'étendre, en détruit la possibilité et l'efficacité. Alors que lentement, mais sûrement, ils allaient libérer tout un pays, la proportionnelle les rejette en arrière et met pour toujours obstacle à la conquête qu'ils allaient poursuivre.

M. BRARD (1). A ce même point de vue, M. Brard, député du Morbihan, dira plus tard, au moment du vote sur l'ensemble, le 10 juillet 1912, qu'il considère que la représentation proportionnelle est un attentat à la souveraineté du suffrage universel et qu'elle est, surtout en raison de la stagnation des partis qui va suivre, la condamnation définitive et sans appel de tous les généreux efforts accomplis dans les pays de l'Ouest pour amener leurs populations à la République.

6. SECONDE DÉCLARATION DU CABINET MONIS. — Au seuil même de la discussion des articles, le 20 juin 1911, le Gouvernement, jugeant nécessaire de préciser sa pensée, fit porter devant la Chambre, par le Garde des Sceaux, M. Antoine Perrier, une nouvelle déclaration dont voici les principaux passages : (2)

« En matière électorale, il est d'usage que le Gouvernement laisse à l'initiative parlementaire une large part, mais, à l'issue de votre discussion générale, la collaboration que vous doit le Gouvernement lui impose de vous indiquer avec netteté toute sa pensée sur cette réforme.

(1) *Annales*, 1912, t. 2, p. 1354.

(2) *Annales*, 1911, t. 2, p. 300.

« Une première question se pose. N'y aurait-il pas
« utilité à maintenir, ne fût-ce qu'à titre provisoire,
« le statu quo?

« Le Gouvernement ne le croit pas, bien qu'il se
« fasse un devoir de proclamer les services éminents
« qu'a rendus à la cause républicaine le scrutin d'ar-
« rondissement. Il importe au plus haut point que le
« mode de consultation du suffrage universel soit
« placé au-dessus des débats électoraux. Or, depuis
« trois ans, notre mode de votation est l'objet de
« critiques fort vives qui ont, à certaines heures,
« recueilli l'assentiment du gouvernement et de la
« majorité.

...« Par une contradiction qui a jeté dans les esprits
« un trouble profond, la propagande pour la réforme
« électorale s'est faite par des représentants des partis
« les plus éloignés les uns des autres.

...« La sagesse commande d'en finir avec la situa-
« tion présente.

...« Il faut demander à un système électoral nou-
« veau d'élever le pays au-dessus des préoccupations
« personnelles et locales, et il faut que ce système
« apparaisse à tous comme équitable.

...« Sans prétendre à une représentation rigoureu-
« sement proportionnelle, il convient de faire dans
« chaque circonscription une place aux minorités.

...« Mais il serait imprudent, pour assurer une
« représentation plus exactement proportionnelle,
« de sortir du cadre du département... et le pays ne
« comprendrait pas qu'une tendance politique com-

« mune et la majorité absolue des électeurs ne réunit
« pas également la majorité absolue des représen-
« tants.

...« Le projet de la Commission satisfait à ces con-
« ditions; il institue le scrutin de liste en le limitant
« au département; il accorde une représentation équi-
« table aux minorités; il supprime le second tour de
« scrutin, et il assure à la majorité la garantie de préé-
« minence nécessaire.

« Le Gouvernement se rallie aux principes de ce
« projet; c'est en tenant compte de ses dispositions
« essentielles que la Chambre pourra couronner uti-
« lement de longs et remarquables travaux.

Ainsi le même Gouvernement, qui s'était montré
si réservé à l'égard du projet de la Commission dans
sa première déclaration, lui donnait, cette fois, en
principe, son adhésion.

7. DISCUSSION DES ARTICLES. AMENDEMENT MALA-
VIALLE. — Aussitôt après la lecture de la Déclaration
ministérielle la discussion s'ouvrit sur un amendement
de M. Malavialle à l'article premier du projet de la
Commission. Cet article premier portait :

« Les membres de la Chambre des députés sont élus
« au scrutin de liste avec représentation proportion-
« nelle. »

L'amendement de M. Malavialle était ainsi conçu :

« Les membres de la Chambre des députés sont
« élus au scrutin majoritaire. »

Ainsi les deux principes se trouvaient opposés l'un à l'autre; tous les deux furent brillamment défendus : le principe majoritaire par MM. Malavialle, Maginot, Thomson et Pelletan, et le principe proportionnaliste par MM. Jaurès et Groussier (1).

M. MALAVIALLE. — La Chambre doit-elle conserver sa confiance au vieux mode majoritaire ou mettre ses espérances dans l'exotique nouveauté de la représentation proportionnelle, séduisante par son apparence de justice, mais déconcertante en fait par la complicité de son mécanisme, par la singularité de ses procédés de répartition, par l'inexactitude de ses résultats, enfin par le commun patronage, également compromettant, des réactionnaires et des révolutionnaires coalisés, qui provoque chez la plupart des républicains, une méfiance bien naturelle.

Le système majoritaire a fait ses preuves.

C'est celui qui fonctionne dans la libre Angleterre et dans tous les grands États parlementaires.

C'est celui que Rousseau a préconisé dans son Contrat social; c'est celui que la Révolution a donné à la France; c'est celui auquel notre démocratie demeure profondément attachée parce qu'elle le connaît, parce qu'il est clair et sûr, parce qu'elle veut garder le choix de ses représentants, au lieu de l'abandonner à des officines secrètes et serviles de toutes les puissances de l'intrigue et de l'argent.

(1) Discours des 20 et 22 juin 1911, *Annales*, 1911, t. 2, pp. 391 et suivantes.

Normalement appliqué, le principe majoritaire incarne la représentation et la souveraineté nationales dans le corps des élus de la majorité de tous les collèges électoraux. Un Parlement ainsi nommé n'étouffe pas les minorités qui y gardent leur part de représentation, leur droit de parole et de vote.

Ainsi les élections sont ce qu'elles doivent être : une lutte entre partis, sur des programmes, pour conserver ses positions, ou enlever celles de ses adversaires.

Le résultat, c'est la réforme continue, sans secousse et sans révolution.

M. JAURÈS. — Les majorités homogènes et efficaces sont nécessaires, mais ce que contient la formule majoritaire, ce n'est pas que la nation légifère et gouverne, c'est que, dans chacune des circonscriptions, la majorité ne fût-elle que d'une voix, fût-elle une majorité de coalitions, prenne la représentation tout entière et ne laisse rien aux autres citoyens.

On dit que si la majorité a tout pris dans une circonscription, elle n'a rien reçu dans une autre où elle s'est trouvée en minorité. Alors la même injustice et la même violence se sont produites en sens contraire, mais ce n'est pas ainsi que le droit des citoyens doit être garanti dans une démocratie.

Le scrutin de liste a pu avoir, à certaines heures, sur le scrutin d'arrondissement, le mérite d'obliger les esprits à regarder plus loin que leur horizon immédiat, mais il offrait aussi un péril, celui de laisser le pays à la merci d'un faible déplacement de suffrages, produit par une émotion d'un jour.

Le seul moyen de le rétablir, de le faire vivre, c'est de le corriger, de le tempérer par la représentation proportionnelle.

Le vote sur l'amendement Malavialle. — Par 341 voix contre 223 cet amendement fut repoussé.

Entre les deux principes, la Chambre s'était prononcée, mais les résultats du scrutin montraient que la réforme allait désormais se poursuivre contre la majorité des républicains sur lesquels, en dehors de cette question spéciale, tout Gouvernement devait s'appuyer à la Chambre.

CHAPITRE XVI

La Représentation proportionnelle sous le cabinet Caillaux

1. DÉCLARATION DU CABINET. — Le ministère de M. Monis fut renversé le lendemain, 23 juin, sur une question militaire; ce fut un ministère Caillaux qui lui succéda.

Dans sa Déclaration aux Chambres du 30 juin, le nouveau Cabinet, soucieux surtout de réaliser l'accord des républicains pour faire aboutir la réforme électorale, disait : (1)

« Comme le Gouvernement qui nous a précédés,
« nous nous proposons de collaborer avec vous à
« la réforme électorale, en orientant notre action
« dans le même sens, c'est-à-dire, selon les propres
« termes de la précédente déclaration ministérielle,
« en prenant pour base de la discussion le projet
« élaboré par votre Commission. Mais, si nous sommes
« prêts à nous adapter aux idées maîtresses qui se
« dégagent des votes que vous avez récemment émis
« et que spécifiera l'article premier de la loi; si nous
« sommes, au surplus, persuadés qu'il serait vain de
« chercher à maintenir plus longtemps le mode actuel
« de consultation populaire, nous ne sommes pas
« moins convaincus qu'une transformation aussi

(1) *Annales de la Chambre des Députés*, 1911, t. 2, p. 468.

« profonde et aussi grave ne doit pas s'accomplir sans
« l'union des républicains, qui sont tous également
« soucieux de probité et de justice électorale. Nous
« sommes donc résolus à rechercher, par tous les
« moyens en notre pouvoir, en prenant les initiatives
« utiles et sans craindre, en cette matière non plus
« qu'en aucune autre, de revendiquer nos responsa-
« bilités, des textes législatifs qui, fondés sur les
« principes déjà consacrés par la Chambre ou qu'elle
« consacrera, seront de nature à rallier la majorité
« républicaine. »

Après cette lecture, interpellé à la Chambre par M. Ferdinand Buisson, Président de la Commission du suffrage universel, M. Caillaux répondit encore, aux acclamations de la gauche tout entière (1) :

« Le Gouvernement entend ne faire la réforme
« qu'avec le concours du parti républicain.

« Il ne méconnaîtra aucun des votes qui ont été
« précédemment émis, mais il revendique le droit de
« présenter la formule sur laquelle il prétend faire
« l'union entre les républicains.

2. AMENDEMENT DUMESNIL. — LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS. — Sur tous les bancs républicains, on espéra, après cet énergique et clair langage, qu'un projet naîtrait sur lequel l'accord pourrait se faire. La veille, une délégation toute spéciale avait été constituée à la Chambre, officieusement, entre républicains, pour en rechercher les bases; cette délégation,

(1) *Annales de la Chambre des Députés*, 1911, t. 2, p. 487.

composée de 8 proportionnalistes et de 8 anti-proportionnalistes, porta le nom de Délégation des Seize.

Par 15 voix contre 1, elle donna mission à M. Dumesnil de soumettre à la Chambre, par voie de nouvel amendement à l'article 1^{er}, un texte ainsi conçu :

« Les membres de la Chambre des députés sont élus
« au scrutin de liste avec représentation des minorités,
« conformément aux dispositions ci-après. »

Quelle en était l'importance?

Le mot « *proportionnelle* » que la Commission du suffrage universel eût bien désiré conserver, et avec elle le plus grand nombre des proportionnalistes, ne s'y trouvait pas; il était remplacé par ces mots « *des minorités* » que les anti-proportionnalistes allaient s'efforcer de faire accepter.

Il ne nous a pas paru que, ni pour les uns, ni pour les autres, la question fût capitale.

En réalité, le mot « *proportionnelle* » ne répondait pas du tout au dispositif du projet de la Commission qui n'instituait déjà qu'une représentation des minorités, et encore de certaines minorités, mais peut-être que, sous ce vocable, les proportionnalistes eussent conservé plus d'espoir d'obtenir, dans la suite, l'extension de ce premier projet pour arriver en fin de compte à la proportionnelle pure.

Soutenue par MM. Dumesnil et Thomson, combattue par MM. Millerand et Jaurès (1), la prise en considération fut votée par 303 voix contre 244, et l'amén-

(1) Séance du 3 juillet 1911, *Annales*, 1911, t. 2, pp. 517 et suivantes.

dement adopté dans son ensemble par 566 voix contre 4.

Pour tout le monde, ce fut une grande victoire. M. Ponsot dira dans la séance suivante que ce fut le triomphe général de toutes les opinions (1).

La R. P. était devenue la R. M., mais sans avoir changé au fond, — c'était déjà la représentation des minorités avec le projet de M. Briand, — seulement les anti-proportionnalistes espéraient bien que, sous cette appellation devenue officielle, et avec l'aide des proportionnalistes républicains, ils pourraient amender le projet de la Commission.

Les articles 2, 3 et 3 bis, plus tard article 4, furent ensuite réservés, et les articles 5, 6, 7, 8 et 9 adoptés.

3. LE QUOTIENT ET LA PRIME A LA MAJORITÉ RELATIVE. — La Commission proposa alors d'introduire après l'amendement de M. Dumesnil devenu l'article 1^{er}, un article 1 bis, ainsi conçu :

« Chaque liste a droit à autant de sièges que le
« nombre moyen des suffrages de cette liste contient
« de fois le quotient électoral déterminé en divisant le
« nombre des votants par celui des députés à élire
« dans la circonscription. »

A ce texte, la Délégation des Seize opposa le texte suivant :

« Chaque département forme une circonscription
« électorale. Cependant, si le nombre des députés à

(1) Discours du 4 juillet 1911, *Annales*, 1911, t. 2, p. 543.

« élire est supérieur à sept, le département est divisé
« en plusieurs circonscriptions.

« Chaque liste reçoit autant de sièges que son nom-
« bre moyen de suffrages contient de fois le quotient
« électoral calculé sur le nombre des votants.

« Les sièges restants sont attribués à la liste non
« apparentée ou au groupement de listes apparentées
« qui a la majorité relative. »

Deux différences essentielles entre le texte de la Commission et celui de la Délégation.

Le premier, qui trouve son complément dans la suite du projet, ne divise, dans ce complément, que les départements ayant plus de 16 députés à élire; le second, qui est complet par lui-même, les divise au-dessus de 7.

Le premier n'accorde les sièges restants qu'à la majorité *absolue*, faute de quoi une nouvelle répartition se ferait d'après le système des moyennes; le second les accorde tous à la majorité *relative*.

Dans la discussion qui fut instituée sur les deux textes en présence (1), on doit remarquer l'attitude très nette prise par le Président du Conseil en faveur de celui de la Délégation, texte transactionnel, dans lequel les anti-proportionnalistes avaient accepté le quotient, et les proportionnalistes la division de certains départements et l'attribution des sièges restants à la majorité relative.

Chez les républicains proportionnalistes, un revire-

(2) 2^e séance du 6 juillet 1911, *Annales*, 1911, t. 2, pp. 577 et suivantes.

ment se produisit, surtout pour refuser la prime à la majorité relative; alors les anti-proportionnalistes, puisque l'accord ne tenait plus, voulurent remettre en question le quotient.

La discussion était fort confuse, les deux partis en présence craignant d'accorder une concession qui n'aurait pas ensuite sa contre-partie.

La Chambre paraissant disposée à renvoyer la suite du débat et son vote, M. Groussier s'opposa à ce renvoi et réclama le vote immédiat de la partie commune aux deux textes, précisément celle du quotient.

C'est alors que M. Caillaux intervint.

Discours de M. le Président du Conseil (1). — Il déclara que cette procédure ne lui paraissait pas pouvoir être acceptée, parce que les dispositions présentées par certains membres de la Chambre réunis pour rechercher une formule de conciliation faisaient un tout, et qu'il n'était pas possible de rendre définitives les concessions des uns en réservant celles des autres.

Sur ce point, dit-il, le Gouvernement ne peut pas accepter qu'on vote dans les conditions proposées, et si la Commission insistait, il indiquerait aussitôt sa préférence très nette pour le renvoi.

Quant au fond, il se prononce pour le texte qui est présenté comme amendement.

Le premier paragraphe de l'amendement, ainsi soutenu par le Président du Conseil, fut adopté par 331 voix contre 239.

(1) 2^e séance du 6 juillet 1911, *Annales*, 1911, t. 2, p. 585.

Le second, relatif au quotient, fut ensuite adopté à mains levées, après quoi, sur la demande du Président de la Commission, la suite de la discussion fut renvoyée à une autre séance.

On était au 6 juillet, la discussion ne fut reprise que le 22 janvier 1912.

Ainsi restait en suspens le troisième paragraphe de l'amendement, celui qui attribuait les sièges restants à la majorité *relative*, et qui avait été la condition essentielle de l'adoption du quotient par les adversaires de la proportionnelle.

Si la Chambre s'était alors prononcée, ce paragraphe, énergiquement soutenu encore par le Président du Conseil, pouvait être adopté par elle, et la suite des débats en eût été singulièrement facilitée, mais quand la délibération fut reprise, il y avait un autre gouvernement, dont les vues, au moins celles de son chef, étaient sensiblement différentes, beaucoup plus rapprochées des proportionnalistes que celles de tous les gouvernements précédents.

Ce que l'on appelait la prime à la majorité relative ne fut, dans la réalité des choses, jamais accordé, et ce refus creusa définitivement le fossé entre les proportionnalistes et les majoritaires.

4. LE CONGRÈS DE NÎMES, 1911, DU PARTI RADICAL ET RADICAL-SOCIALISTE. — Au commencement d'octobre, pendant les vacances, se réunit à Nîmes le Congrès du Parti radical et radical-socialiste.

Sa Commission des réformes électorales lui soumit

deux motions tendant : l'une à féliciter les élus proportionnalistes et anti-proportionnalistes d'être entrés en collaboration avec le gouvernement pour faire aboutir un projet de scrutin de liste avec représentation des minorités; l'autre à faire porter au gouvernement, par le bureau du Comité exécutif, le vœu que la réforme électorale soit votée dans le plus bref délai, ainsi que les mesures propres à assurer la liberté et la sincérité du vote, la limitation des dépenses électorales et la répression de la corruption.

Le Congrès, presque à l'unanimité, vota ces deux motions (1).

(1) Armand Charpentier, *Le parti radical et radical-socialiste à travers ses congrès*, p. 170, Paris, 1913.

CHAPITRE XVII

La Représentation proportionnelle sous le cabinet Poincaré

1. LA DÉCLARATION. — Le Cabinet Caillaux, pour des questions de politique extérieure, démissionna le 11 janvier 1912, et un ministère Poincaré fut presque aussitôt constitué.

Le 16, dans sa Déclaration aux Chambres, le nouveau Cabinet formula ainsi son opinion sur la réforme (1) :

...« Le pays a manifesté aux dernières élections, « dans la grande majorité des collèges, sa volonté de « voir introduire dans le système électoral des rema- « niements profonds. Le Gouvernement se mettra « immédiatement en rapport avec la Commission du « suffrage universel de la Chambre, de manière à faire « voter dans le plus bref délai, en poursuivant l'œuvre « déjà accomplie par cette Commission et par la majo- « rité républicaine, une réforme qui garantisse aux par- « tis politiques une représentation plus exacte, et qui « donne aux élus la liberté nécessaire pour subordonner « toujours les intérêts locaux à l'intérêt général. »

Interpellé par M. Thierry-Cazes qui disait que la réforme électorale n'était pas réclamée par le pays, M. Poincaré répondit :

(1) *Annales de la Chambre*, 1912, t. 1, p. 22.

« J'ai la conviction, le Gouvernement tout entier a
« la conviction qu'il est impossible de laisser plus long-
« temps en souffrance une question qui fait planer la
« plus funeste incertitude sur le mode d'élection de la
« Chambre à venir. »

2. L'APPARENTEMENT REJETÉ. — A. *Dans la circonscription.* — Quand la discussion du projet fut reprise, le 22 janvier 1912, le dernier paragraphe de l'article 1 bis, texte de la Délégation des Seize, qui attribuait les sièges restants à la majorité relative, fut aussi réservé, ainsi que l'article 10; la Chambre en revint alors à la discussion de l'article 11, interrompue depuis le 4 juillet précédent, et dont le premier paragraphe portait : « Plusieurs listes peuvent s'apparenter en « vue de l'attribution des sièges correspondant aux restes ».

M. PONSOT (1) reproche à l'apparement d'être une injustice pour tous les partis et un danger pour le parti républicain. — L'apparement, c'est la restauration du ballottage, le second tour avant la lettre. Ce sera un ballottage truqué par la recherche des listes faibles et des dissidences, pour former une coalition qui recevrait la prime à la majorité. Rien ne protégera contre l'intrigue et contre l'argent.

M. PAINLEVÉ (2) explique que l'apparement a été introduit dans le projet pour corriger autant que possible les vices très graves du système d'Hondt, ou

(1) Séance du 22 janvier 1912, *Annales* 1912, t. 1, p. 61.

(2) Séance du 22 janvier 1912, *Annales*, 1912, t. 1, p. 72.

celui des plus fortes moyennes. Que dans un collège de 80.000 votants, ayant 5 députés à élire, il se trouve 45.000 électeurs de gauche et 35.000 de droite, si les électeurs de gauche ne se divisent pas, ils ont 3 sièges et les électeurs de droite 2; mais s'ils se divisent, si par exemple une seconde liste républicaine se présente et recueille 11.000 suffrages, les électeurs de gauche, qui, dans leur ensemble, sont toujours 45.000, n'ont plus que 2 sièges alors que les 35.000 de droite en ont 3.

L'apparementement permet d'éviter cette injustice.

Divers orateurs, MM. Breton, Dumesnil et le Ministre de l'Intérieur M. Steeg, soutiennent la rédaction proposée que M. Jaurès combat.

Sur la demande de M. Ponsot, la Chambre repousse l'article 11 instituant l'apparementement par 457 voix contre 91 (1).

B. Dans la région. — Après ce rejet, la Commission adopta le principe d'un apparementement régional qui avait été proposé par M. Jaurès, et elle soumit à la Chambre un nouvel article 11 dont le premier paragraphe portait : « Les listes ayant déposé le même titre dans différentes circonscriptions d'un même groupe peuvent déclarer mettre en commun leurs restes en vue de l'attribution des sièges correspondant à ces restes » (2).

(1) Séance du 23 janvier 1912, *Annales*, 1912, t. 1, p. 99.

(2) Séance du 12 février 1912, *Annales* 1912, t. 1, p. 363.

De la longue discussion qui se déroula, il ressortit surtout que ce système aurait pour conséquence : une double origine des députés, les uns élus par une circonscription et les autres par une région, grâce a dit le ministre de l'Intérieur, à un ricochet de suffrages d'électeurs qui leur seraient étrangers ; l'impossibilité de déterminer à l'avance le nombre des députés qui reviendraient à chacun des départements, et même la possibilité de voir certains d'entre eux privés de toute représentation (1).

Le nouveau texte de la Commission fut encore repoussé par 289 voix contre 234.

3. LE QUOTIENT. — La Chambre passa ensuite à l'examen de l'article 20. Une des particularités de la discussion, qui la rend assez difficile à suivre, c'est que, du commencement à la fin, elle s'est déroulée dans un perpétuel enchevêtrement des articles.

Cet article 20 posait de nouveau, implicitement, la question du quotient, en fixant la manière de le calculer : division du nombre des votants par celui des sièges à pourvoir. Il donna lieu, malgré que la Chambre en eût adopté déjà le principe en des termes identiques dans sa séance du 4 juillet, à une longue controverse (2) : parce que les anti-proportionnalistes, qui l'avaient consenti sous la condition de la prime à la majorité relative, n'ayant pas obtenu la ratification de cette

(1) Séance du 12 février 1912, *Annales*, 1912, t. 1, p. 370.

(2) Séance des 14 et 16 février, *Annales*, 1912, t. 1, pp. 449 et suivantes.

concession, s'efforcèrent de revenir et de faire revenir la Chambre sur le vote précédemment émis.

M. VAZEILLE et M. PAINLEVÉ ont indiqué comment avec le texte de la Commission, la minorité dans le corps électoral pouvait se voir attribuer la majorité des sièges : il suffit que deux listes de gauche se trouvent en concurrence avec une liste de droite; et M. Charles Dumont a démontré que dans de très nombreux départements, des progrès presque infimes, faits par les socialistes, feraient perdre un siège à la gauche et gagner un siège à la droite.

A ces constatations, il n'a pas été apporté de réponse. Néanmoins la Chambre s'inspirant de son vote du 4 juillet, adopta l'article 20 par 320 voix contre 216.

4. ADOPTION DE L'APPARENTEMENT DANS LA CIRCONSCRIPTION ET DANS LA RÉGION. — La question de l'apparement dans la circonscription d'abord, pour recevoir les sièges non distribués, mais sous la condition pour les listes apparementées d'avoir réuni la majorité absolue, et dans la région ensuite pour l'attribution de ceux qui resteraient encore, revint avec un nouvel amendement de M. Jaurès à l'article 21 dont le texte ne permettait l'attribution des sièges restants qu'à la liste isolée sur laquelle se serait portée la majorité absolue des suffrages; cette fois, la Chambre, malgré ses deux votes antérieurs qui avaient rejeté tout apparement, prit en considération l'amendement de M. Jaurès qui, combiné avec le

texte de la Commission, devint l'article 21 du projet.

M. Buisson déclara bien que le projet était « *compliqué* », mais il dit que la complication n'existerait pas pour l'électeur, seulement pour tous ceux qui, ensuite, auraient à rechercher les résultats du vote (1).

Le Ministre de l'Intérieur, qui avait combattu l'apparementement régional sur l'article 11, et qui l'avait fait repousser par la Chambre, le soutint cette fois, « *pour aboutir* », dit-il (2), et l'article 21 qui l'instituait fut voté par 286 voix contre 245.

5. LE VOTE CUMULATIF. — Après l'adoption des articles 22 et 23 la Chambre aborda l'examen de l'article 14 qui instituait, dans son second paragraphe, le vote cumulatif.

M. Abel Ferry, proportionnaliste très fervent, dit que le vote cumulatif porterait la guerre au sein même des partis.

Le premier paragraphe de l'article 14 fut adopté sans scrutin, mais le second repoussé par 503 voix contre 30.

6. LE NOMBRE DES DÉPUTÉS. — L'article 3 vint ensuite. Il attribuait aux départements un député par 70.000 habitants et par fraction supérieure à 25.000; M. Maginot obtint de la Chambre qu'elle prît pour base le nombre des électeurs au lieu du nombre des habitants qui avantage les grandes villes où les

(1) Séance du 18 mars 1912, *Annales*, 1912, t. 1, p. 987.

(2) Séance du 18 mars 1912, *Annales*, 1912, t. 1, p. 992.

électeurs sont proportionnellement moins nombreux (1). L'article 3, modifié dans ce sens, puis l'article 3 bis, et les articles 10, 11, 12, 13, 14 et 15 furent ensuite adoptés.

7. LES SUFFRAGES DE LISTES. — L'article 16 du projet de la Commission faisait compter comme suffrages de listes, pour la répartition des sièges, sur tout bulletin portant un titre de liste :

- 1^o Les noms rayés et non remplacés,
- 2^o Les suffrages laissés en blanc,
- 3^o Les suffrages répétés sur le même nom.

Sa rédaction permettait donc, comme le fit observer M. Ponsot (2), aux électeurs d'une ville ou d'un arrondissement de rayer, sans craindre de nuire à leur parti, tous les candidats d'une liste, sauf le candidat local dont ils voudraient assurer l'élection; c'était encore l'organisation de la lutte au sein des partis.

M. Augagneur (3) fit même remarquer qu'avec ce système, tous les noms d'un bulletin étant rayés, ce bulletin, avec son seul titre de liste, contribuerait encore à l'élection des noms qui en auraient été rayés, et même pourrait assurer cette élection.

La rédaction adoptée par la Chambre n'a fait compter comme suffrages de liste que les bulletins portant un titre et qui n'auraient subi aucune modi-

(1) Séance du 25 mars 1912, *Annales*, 1912, t. 1, p. 1167.

(2) Séance du 28 mai 1912, *Annales*, 1912, t. 2, p. 29.

(3) Séance du 28 mai 1912, *Annales*, 1912, t. 2, p. 31.

fication. Cela sauvegardait le droit et la possibilité de présenter des listes incomplètes.

8. LES SUPPLÉANTS. — L'article 29 posait la question des suppléants.

M. Ponsot salue au passage « ces êtres étranges dont la vie sera située entre celle des électeurs et celle des élus », et M. Augagneur redoute que cette institution de députés suppléants n'amène des démissions de députés un peu inquiétantes par les mobiles qui les auraient inspirées (1).

Mais M. Groussier répond que l'institution des suppléants est nécessaire pour conserver aux différents partis les sièges auxquels ils ont droit, et que des élections complémentaires viendraient presque sûrement déplacer.

L'article 29 est voté par 347 voix contre 241; les autres articles de la loi, sur lesquels la Chambre n'avait pas encore statué, sont aussi adoptés.

Il ne restait plus qu'à se prononcer sur l'ensemble pour envoyer la loi au Sénat.

9. LE RETRAIT DE L'URGENCE. — Mais M. Breton demande le retrait de l'urgence qui permettrait à la Chambre de procéder à une seconde délibération (2).

Il compte, pour voter ce retrait, sur les proportionnalistes eux-mêmes parce qu'ils doivent recon-

(1) Séance du 28 mai 1912, *Annales*, 1912, t. 2, p. 37.

(2) 2^e séance du 4 juillet 1912, *Annales*, 1912, t. 2, p. 183.

naître que le projet voté est « inapplicable et indéfendable. »

M. POINCARÉ, *Président du Conseil* (1). — Il rappelle que, lorsqu'il a constitué son Cabinet, plusieurs votes importants avaient été émis déjà, et qu'alors le Gouvernement a dû se borner à établir, entre la Commission et lui, une collaboration dans laquelle se sont toujours manifestées les intentions les plus conciliantes et la plus sincère volonté d'aboutir.

Mais il reconnaît que le projet qui vient d'être entièrement voté a « l'incontestable inconvénient d'être trop complexe pour être aisément compris et accepté des électeurs. »

Le Gouvernement avait pensé qu'une fois le projet définitivement adopté par la Chambre, il le porterait au Sénat et, devant sa Commission, demanderait à lui substituer un projet amendé par lui. Cette procédure a rencontré des objections.

Comme la question de procédure est bien moins importante que la question de fond, le Gouvernement est d'avis que le retrait de l'urgence soit prononcé.

Le Gouvernement tient pour condamné le scrutin uninominal. Il proposera donc de maintenir la résolution générale qui a été prise en faveur du scrutin de liste avec représentation des minorités, et il demandera de confirmer les votes qui ont été émis sur le quotient électoral calculé d'après le nombre des

(1) 2^e séance du 4 juin 1912, *Annales*, 1912, t. 3, p. 187.

votants, ensuite il proposera la part la plus large possible au système majoritaire. Il évitera la superposition reprochée au projet actuel, et c'est pour la première répartition elle-même qu'il invitera la Chambre à élargir les circonscriptions.

Il proposera de calculer le nombre des élus d'après le chiffre de la population en pratiquant une réduction prudente et modérée du nombre des députés.

Si donc la Chambre ordonne le retrait de l'urgence, le Gouvernement veillera à ce que le projet soit rapporté, discuté et voté le plus tôt possible.

Le retrait de l'urgence est prononcé par 558 voix contre 5; ensuite, par 462 voix contre 84 la Chambre décide de passer à une seconde délibération.

10. LE BANQUET DE SAINT-MANDÉ. — La Chambre avait terminé le 4 juin 1912, en première lecture, l'examen et le vote du projet de réforme électorale, quand, le 9 juin, un grand banquet qui eut encore dans le pays un retentissement considérable, était donné à Saint-Mandé par les principaux adhérents du Parti radical et radical-socialiste pour en célébrer l'unification.

Près de 1.200 militants, venus de toute la France, se trouvaient réunis sous la présidence de M. Combes, assisté de M. Renoult et de M. Clémentel.

Dans son discours, M. Combes déclara parfaitement comprendre l'ardeur des socialistes à défendre la représentation proportionnelle qui, destructive de

toute majorité, mettrait la Chambre et le Gouvernement à leur merci, mais déplorer l'erreur des radicaux et des radicaux-socialistes qui la défendent en n'envisageant que le point de vue théorique. Il est convaincu que si ceux-là s'étaient attachés, comme lui, à dégager des élections antérieures, avec les chiffres officiels mêmes, les résultats que ce mode de scrutin aurait donnés, ils reculeraient devant la perspective d'une Chambre sans majorité qui amènerait fatalement le discrédit et l'effondrement même de notre régime politique.

Cependant, majoritaires, dit-il, nous ne nous refusons pas à adopter un mode de scrutin qui ferait une part aux minorités sans se mettre en contradiction avec le principe majoritaire; ce que nous repoussons c'est la représentation proportionnelle avec son quotient, non pas par idée préconçue ou par raison théorique, mais parce que nous la jugeons inapplicable dans l'état de nos mœurs et extrêmement dangereuse en fait pour le régime républicain (1).

De M. Herriot, maire de Lyon, au même banquet : « Le pays est comme suspendu à la réforme électorale : on a constaté des imperfections au mode actuel de suffrage, et, au lieu d'attendre leur correction d'une pratique persévérante du régime et du progrès de l'éducation, on veut changer l'outil électoral, La proportionnelle nous est offerte comme une panacée; méfions-nous de ces remèdes-là » (2).

(1) *Le Radical*, du 10 juin 1912.

(2) *Le Radical*, du 10 juin 1912.

11. RENVOI DU PROJET A LA COMMISSION. NOUVEAU PROJET DU GOUVERNEMENT. — Sans le retrait de l'urgence, l'examen du projet était définitif, et le texte mis sur pied, par pièces et par morceaux, durant tout le cours de la discussion, et suivant les inspirations du moment, devait, vaille que vaille, être transmis au Sénat.

La Commission du Suffrage universel, qui le reçut tout naturellement de la Chambre pour l'examiner à nouveau, reçut aussi le 8 juin 1912, un projet du Gouvernement, sous la forme d'une « Lettre de M. le Ministre de l'Intérieur à son Président » (1).

C'est ce dernier qu'elle prit pour base de ses travaux et sur lequel M. Groussier déposa son rapport, le neuvième, le 11 juin 1912.

Il reposait sur les principes suivants :

Représentation des minorités ;

Attribution des sièges par le système du quotient calculé sur le nombre des votants ;

Prime à la majorité par l'attribution des sièges correspondant aux restes ;

Groupement des départements pour avoir au moins huit députés à élire ; le projet précédent divisait au contraire les départements qui avaient à nommer plus de sept députés ;

Calcul du nombre des députés sur celui des habitants.

(1) Annexe II au 9^e rapport de M. Groussier, 10^e législature, n^o 1978.

12. LA SECONDE DÉLIBÉRATION. LE CONTRE-PROJET AUGAGNEUR. — Commencée, nous l'avons dit, le 17 juin, la seconde délibération se termina le 10 juillet suivant.

Nous n'en retiendrons que les modifications qu'elle a fait apporter au premier texte, cependant nous devons souligner l'attitude très nette prise par le Gouvernement dès le début de cette seconde délibération.

A l'article premier du projet de la Commission ainsi conçu : « les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste, avec représentation des minorités », M. *Augagneur* opposa un contre-projet dont l'article premier reproduisait exactement le texte de la Commission en y ajoutant ces mots : « conformément aux dispositions ci-après » (1).

Un long et gros débat s'institua sur ce contre-projet.

Mais pourquoi se produisait-il sur des textes identiques au fond ?

C'est que, quand le premier article d'un contre-projet est adopté par la Chambre, c'est le contre-projet tout entier qui, pour la suite de la discussion, se trouve substitué au projet primitif ; ce dernier disparaît.

On comprend ainsi toute l'importance du débat.

Le contre-projet de M. *Augagneur* respectait tout d'abord le principe majoritaire en assurant l'élec-

(1) Séance du 17 juin 1912, *Annales*, 1912, t. 3, p. 512.

tion des candidats qui, sur leurs listes ou sur des listes apparentées, auraient recueilli la majorité absolue; il faisait ensuite une part aux minorités en répartissant entre elles les sièges non pourvus.

Il fut vigoureusement soutenu par son auteur ainsi que par MM. Javal et René Renoult, puis combattu par MM. Groussier et Jaurès, et par le Président du Conseil qui posa à ce sujet la question de confiance (1).

M. POINCARÉ, *Président du Conseil*. — M. Poincaré montre à quelles contradictions le contre-projet pourrait conduire dans ses résultats.

— Dans un département à 100.000 votants, qui doit élire 5 députés, 51.000 suffrages emportent tous les sièges.

Mais si une liste républicaine a obtenu 49.500 voix, une liste socialiste non apparentée 10.000, et une liste conservatrice 40.500, c'est la proportionnelle qui joue entre tous, sans rien donner toutefois aux socialistes.

Si les socialistes se sont apparentés avec les républicains, ceux-ci reçoivent 4 sièges et les socialistes un; mais, M. Groussier l'a dit : « Si vous ne nous donnez pas ce que nous croyons la justice, nous nous apparenterons jusqu'à ce que nous l'ayons obtenu. »

C'est là qu'est le danger car, si les socialistes se sont apparentés avec les conservateurs, ils recevront un siège pour leurs 10.000 voix, les conservateurs 4 pour 40.500 suffrages, et les républicains n'en auront

(1) Séance du 17 juin 1912, *Annales*, 1912, t. 3, p. 525.

aucun pour les 49.500 voix qu'ils ont cependant recueillies.

Le projet de la Commission et le contre-projet de M. Augagneur diffèrent sur le point essentiel, celui du quotient que le Gouvernement, à tort ou à raison, considère comme la clef de voûte de la réforme.

Si le contre-projet est adopté, le Gouvernement n'en acceptera pas la responsabilité.

La Chambre le repoussa par 346 voix contre 146.

13. LES MODIFICATIONS AU PREMIER TEXTE. — *Étendue des circonscriptions.* — La Chambre, dans son premier texte, divisait les départements dont le nombre des députés devait être supérieur à sept ; le projet du Gouvernement, au contraire, réunissait à d'autres les petits départements pour que toute circonscription eût au moins huit députés à élire.

En seconde lecture, la Chambre décida de s'en tenir aux départements tels qu'ils sont constitués, sans réunion, ni division.

Nombre des sièges. — En première délibération ce nombre avait été fixé d'après celui des électeurs inscrits ; sur la proposition du Gouvernement, la Chambre reprit, pour le déterminer, le nombre des habitants de nationalité française.

Apparemment. — L'apparemment ne fut maintenu que dans la circonscription. Les régions électorales constituées suivant l'article 3 bis par la réunion de plusieurs circonscriptions pour la répar-

tition des sièges correspondant aux restes furent abandonnées; les articles 11 et 21 modifiés en conséquence, et les articles 3 bis, 23, 24 et 25 supprimés.

Suffrages en blanc. — D'après le premier texte les suffrages laissés en blanc sur tout bulletin qui portait un titre de liste comptaient à cette liste sous la condition que le bulletin n'eût pas été modifié.

Le texte voté en seconde lecture les fait compter, même si le bulletin a été modifié.

La prime à la majorité absolue. — En première délibération la Chambre avait décidé d'accorder les sièges restants, après la première répartition, à la liste ou aux groupements de listes qui auraient atteint la majorité absolue du nombre des votants.

En seconde délibération elle n'accorda plus, dans ce cas, qu'un seul siège et encore sous la condition que cette liste ou ce groupement de listes n'eussent pas obtenu déjà la majorité des sièges.

14. LA PROPOSITION DE M. THIERRY-CAZES. — Au moment où la Chambre allait se prononcer sur l'ensemble du projet ainsi remanié M. Thierry-Cazes lui soumit un article additionnel en vertu duquel chacun de nos départements conserverait, pour la législature suivante, son nombre de députés (1).

M. Thierry-Cazes est un partisan tenace du scrutin d'arrondissement qui, dit-il, laisse à chaque citoyen le libre exercice de sa souveraineté, tandis que la repré-

(1) Séance du 12 juillet 1912, *Annales*, 1912, t. 2, p. 1349.

sensation proportionnelle en fait un être anonyme dénué de personnalité et dépouillé de liberté.

Déjà, il avait tout particulièrement reproché à la réforme projetée de ne pas exiger, pour toute la France, un nombre constant d'électeurs pour donner droit à un député, et il avait cité le Gers qui n'en aurait qu'un pour 22.000 alors que Paris en aurait un pour 12.000; il avait donc demandé que l'on prît pour base le chiffre moyen pour toute la France de 16.000, ce qui aurait permis au Gers de conserver ses 5 représentants, tout en augmentant la représentation de certains départements.

Comme il n'avait pas obtenu satisfaction il voulait, au moins, sauver, pour une législature encore, avec la représentation du Gers, le nombre des représentants que possède chaque département; le Gers a 5 députés, il n'en devait plus avoir que 3.

De là sa proposition dont l'adoption serait, dit-il, « un acte de bonne propagande pour la représentation proportionnelle ». (1)

La Chambre, n'estimant pas sans doute que la lutte entre les deux principes en cause pouvait reposer sur une question de un ou de deux sièges en plus ou en moins dans certains départements, repoussa, sur la demande du Président du Conseil, la proposition de M. Thierry-Cazes par 436 voix contre 157.

15. EXPLICATIONS DE VOTES. — Ensuite quelques députés tinrent à expliquer leur vote, et, parmi eux,

(1) Séance du 12 juillet 1912, *Annales*, 1912, t. 2, p. 1361.

des députés qui avaient auparavant donné leur entier concours à la réforme, et qui, maintenant, lui refusaient leur adhésion.

M. NOULENS. — Parce que la loi sacrifie la représentation des populations rurales à celle des villes : en effet, 46 sièges sont enlevés aux circonscriptions rurales alors que 35 sièges nouveaux sont accordés à Paris, à Lyon, à Marseille et à quelques autres grands centres; et aussi parce qu'elle fait varier trop considérablement le quotient d'un département à un autre : 20.000 dans l'Aude, 22.000 dans le Gers, 13.000 à Lyon, 12.000 à Paris, la moyenne pour toute la France étant de 16.000

Pourra-t-on dire que c'est la justice?

MM. PAINLEVÉ, FOURNOL, MESSIMY ET VAZEILLE (1). Parce que la loi frustrera l'ensemble des partis de gauche d'un certain nombre de sièges auxquels ils auraient droit en vertu de la doctrine proportionnaliste elle-même, et qu'elle entraînera un bouleversement brutal des habitudes et des traditions du suffrage universel.

M. POINCARÉ, *Président du Conseil*. Ces explications étant données, le Président du Conseil tint à justifier l'attitude du Gouvernement et à exprimer son opinion (2).

Quand le Cabinet s'est formé, il a exprimé son intention de réaliser la réforme électorale avec le concours de la majorité républicaine des deux Cham-

(1) Séance du 12 juillet 1912, *Annales*, 1912, t. 2, p. 1361.

(2) Séance du 12 juillet 1912, *Annales*, 1912, t. 2, p. 1362.

bres. Il voulait, autant que possible, accomplir une œuvre de concorde et d'union républicaine.

Pendant la première délibération, le Gouvernement se trouvait empêché, par les votes émis déjà, de prendre les initiatives nécessaires, c'est pourquoi, tout en réservant les droits du Sénat, il a appuyé le retrait de l'urgence.

Il a alors déposé un nouveau projet qui préparait, par la réforme électorale, la réforme administrative.

Des transactions, quelquefois un peu contradictoires, ont été demandées; le Gouvernement s'y est prêté, et c'est bien à la faveur de son appui que des concessions ont été faites, que les proportionnalistes pourraient trouver excessives.

Le Sénat aura le droit d'examiner la loi.

Devant lui, comme devant la Chambre, le Gouvernement en défendra les principes essentiels, et il garde l'espoir de la voir ratifier devant les deux Assemblées par la majorité des républicains.

16. LE VOTE SUR L'ENSEMBLE. — L'ensemble de la loi a été adopté par 339 voix contre 220.

On trouvera, aux annexes, le texte que la Chambre avait voté en première délibération, et celui qu'après sa seconde délibération elle a fait transmettre au Sénat.

17. COMMENT LES VOTES SE SONT CLASSÉS. — Si l'on recherche dans quel sens les votes ont été émis au

sein des divers groupes de la Chambre on peut dresser le tableau suivant :

Désignation des groupes	Nombre de leurs membres	Ont voté pour	Ont voté contre	Abstentions ou congés
Socialiste unifié	72	69	3	»
Républicain socialiste.....	32	11	15	6
Radical-socialiste	150	47	95	8
Radical	111	34	68	9
Gauche démocratique	78	38	31	9
Union républicaine	32	30	»	2
Progressiste	46	45	1	»
Groupe des droites	20	20	»	»
Action libérale	32	31	1	»
Non inscrits aux groupes ...	20	14	6	»
Totaux	593	339	220	34

La majorité républicaine et gouvernementale étant formée des quatre groupes ainsi désignés : républicain socialiste, radical socialiste, radical et gauche démocratique, on constate que, sur les 371 députés qui composent ces groupes, 130 ont voté pour et 209 contre.

Si l'on recherche d'autre part comment se sont répartis les votes des ministres, ou des anciens ministres qui ont appartenu aux différents cabinets, depuis le ministère Clémenceau jusqu'à celui de M. Poincaré, en tenant compte du vote émis ultérieurement au Sénat par ceux de ses membres qui étaient entrés dans la composition de ces ministères, on obtient les indications qui suivent :

Désignation des Cabinets	Nombre de Députés	Nombre de Sénateurs	Total des membres	Ont voté pour	Ont voté contre	Abstentions ou congés
Clémenceau	13	3	16	5	9	2
Briand 1 ^{er}	10	4	14	5	7	2
Briand 2 ^e	10	4	14	8	6	»
Monis	13	3	16	5	10	1
Caillaux	13	3	16	7	8	1
Poincaré	12	4	16	13	1	2

Il résulterait donc de ce tableau que seuls le second cabinet Briand et le cabinet Poincaré qui détenait le pouvoir au moment du vote de la Chambre, contenaient une majorité favorable à la réforme.

Cependant, à la Chambre, un vote avait été émis déjà le 12 juin 1911, qui avait permis de classer les députés en deux grands partis, les majoritaires et les proportionnalistes : c'était le vote sur l'amendement Malavialle, qui faisait élire les députés à la majorité des suffrages; il était bien trop important pour que chacun des députés ne l'émit pas sans une conviction absolue.

Or, si l'on recherche les votes personnels on constate que plusieurs membres de chacun de ces deux cabinets, quatre du cabinet Poincaré, s'étaient alors prononcés pour l'amendement. Ceux-là étaient-ils devenus depuis des proportionnalistes? Il faut plutôt admettre que c'est par esprit de solidarité ministérielle qu'ils ont voté le projet.

Mais on comprend combien devait peser sur la situation politique cette question de la représentation

proportionnelle qui s'imposait aux délibérations des gouvernements et des Chambres, et sur laquelle les meilleurs esprits étaient si profondément divisés.

18. LE COMITÉ POUR LA DÉFENSE DU SUFFRAGE UNIVERSEL. — Au moment où la Chambre achevait sa seconde délibération, un groupe très nombreux de députés et de sénateurs, plus de 300, appartenant tous à la majorité républicaine de chacune des deux Assemblées, constitua le Comité pour la défense du suffrage universel, sous la présidence de M. Raynaud, ancien ministre, Président de la Délégation des Gauches, à la Chambre.

Par des conférences et des brochures, par les relations qu'il établit avec des organisations locales et des élus du pays, ce Comité, qui comptait parmi ses membres quatre anciens Présidents du Conseil, exerça une action très grande et très efficace pour la défense du principe majoritaire.

19. LE CONGRÈS DE TOURS DU PARTI RADICAL ET RADICAL SOCIALISTE. — Après le vote du projet par la Chambre, et avant que ne soit constituée au Sénat la Commission qui devait le rapporter, c'est-à-dire pendant les vacances parlementaires de 1912, se réunit à Tours, aux premiers jours d'octobre, le Congrès du parti radical et radical-socialiste. Il n'était douteux pour personne que la question de la représentation proportionnelle s'y trouverait encore posée; c'était du reste le moment où l'attention publique, nous ne

disons pas les sympathies, était le plus portée vers cette réforme, sortie victorieuse des scrutins de la Chambre, mais que l'on disait devoir sombrer au Sénat; l'opinion attachait donc, par avance, un intérêt considérable aux décisions du Congrès à cet égard.

M. Combes, président, y exprima le regret que, depuis deux ans, toute la vie politique de notre pays fut suspendue, à quoi, dit-il, à la représentation proportionnelle et à son quotient, et il demanda comment on pouvait prétendre que du vote de cette soi-disant réforme, dépendait l'avenir de la République, comme si la République n'avait pas vécu et prospéré sans elle depuis plus de 40 ans. Mais, s'il était vrai que la représentation proportionnelle et son quotient électoral fussent, pour elle, d'un intérêt capital, comment donc s'expliquerait l'attitude de tous les partis de réaction qui, combattant sans cesse la République, s'efforcent de nous imposer ce mode de scrutin pour la sauver (1).

Le rapporteur de la Commission des réformes électorales, M. Trouillot, sénateur, au nom de la Commission, exposa que la formule votée l'année précédente par le Congrès de Nîmes, avait été présentée par les partis de droite et d'extrême gauche comme contenant une adhésion au principe du quotient.

Afin de dissiper toute équivoque, et avec la certitude de répondre au sentiment du pays républicain,

(1) Douzième Congrès du Parti, à Tours, 1912. Brochure du Comité exécutif.

la Commission proposait au Congrès pour bien préciser sa pensée, l'ordre du jour suivant (1) :

« Le Congrès,

« 1^o Déclare que la réforme électorale, dont il a
« toujours été partisan, ne peut et ne doit être réalisée
« que par la majorité républicaine des deux Chambres;

« 2^o Rappelant que les scrutins majoritaires ont
« toujours donné une large représentation aux mino-
« rités, repousse la représentation proportionnelle et
« le principe du quotient électoral;

« 3^o Compte sur la sagesse, la fermeté et l'entente
« des républicains du Sénat et de la Chambre pour
« réaliser une réforme électorale par un scrutin élargi,
« sans dérogation au principe majoritaire. »

Après discussion, cet ordre du jour est accepté à une énorme majorité.

20. LE PROJET TRANSMIS AU SÉNAT. L'ACCUEIL DU SÉNAT. — Voté à la Chambre le 10 juillet 1912, le projet était, dès le surlendemain, déposé par le Gouvernement sur le bureau du Sénat (2).

Mais le même jour, la session était close par décret.

Les Chambres se réunirent en session extraordinaire le 5 novembre, et, le 14, le Sénat constitua, au scrutin, dans ses bureaux et après discussion, la Commission chargée de l'examen du projet.

On put donc tout de suite savoir que la majorité de la Commission, et le Sénat lui-même puisque la

(1) Douzième Congrès du Parti, à Tours, 1912. Brochure du Comité exécutif.

(2) Sénat, année 1912, n^o 331.

Commission reflétait son opinion, lui seraient hostiles.

Cette première, mais significative manifestation du Sénat ne causa nulle surprise; on se demanda seulement, le comptant favorable à une réforme électorale, si, devant les votes renouvelés de la Chambre, et sous la pression du Gouvernement, il consentirait à introduire, dans un projet amendé, le principe de la représentation proportionnelle, ou bien s'il substituerait, au projet qui lui avait été transmis, un projet nouveau, purement majoritaire, sur lequel les républicains pourraient se retrouver d'accord.

La Commission, aussitôt réunie, choisit pour président M. Clémenceau, et pour rapporteur M. Jeaneney.

Tout de suite elle se mit à l'œuvre.

CHAPITRE XVIII

La Représentation proportionnelle sous le troisième cabinet Briand

1. LES DÉCLARATIONS DU CABINET. DÉCLARATIONS CH. BENOIST ET THOMSON. — Elle n'avait pas encore terminé ses travaux quand le Chef du Gouvernement, M. Poincaré, fut élu Président de la République.

Au Cabinet de M. Poincaré, tout entier démissionnaire, succéda un nouveau Cabinet Briand qui, le 24 janvier 1913, porta sa Déclaration aux Chambres.

En ce qui concerne la réforme électorale, le nouveau Gouvernement disait : (1).

« Les cabinets qui nous ont précédés ont tous proclamé la nécessité d'une réforme électorale. Le vote de la Chambre nous impose le devoir de la faire aboutir sans délai, par l'accord des républicains et sur la base d'une représentation équitable des minorités. La sagesse éprouvée et prévoyante du Sénat nous y aidera. »

A la Chambre, au cours des interpellations qui ont suivi, des manifestations se produisirent en sens contraire.

M. Charles Benoist, au nom des membres du bureau du groupe de la réforme électorale, lut cette déclaration : ...« Les partisans de la réforme électorale déclara-

(1) *Annales de la Chambre*, 1913, t. 1, p. 32.

« rent qu'ils sont et resteront unis jusqu'au bout pour
« considérer que la représentation des minorités par
« le quotient électoral calculé sur le nombre des
« votants est la condition absolue de la réforme » (1).

M. Thomson, au nom de ses amis républicains en
lut une autre : ...« La Chambre est, pour le moment,
« dessaisie du projet de loi sur la réforme électorale.
« Ce projet est devant le Sénat dans lequel, pour
« reprendre la formule même de M. le Président du
« Conseil, nous avons pleine confiance.

...« A notre tour nous invoquerons ce principe
« essentiel qu'une loi électorale pour la France répu-
« blicaine, ne peut se faire qu'avec l'accord et par
« l'accord des deux Assemblées » (2).

M. le Président du Conseil, dans ses explications,
demanda que toute liberté fût laissée au Gouverne-
ment pour s'employer devant le Sénat à faire accep-
ter les votes de la Chambre sur les parties essentielles
de la réforme votée par elle; il demanda aussi aux
républicains de réfléchir sur toutes les données du
problème et de se placer en face d'une transaction
nécessaire.

2. LE RAPPORT DE M. JEANNENEY. — Le 28 février
M. Jeanneney déposait son rapport, travail remar-
quable qui fit, dans les milieux parlementaires, aussi
bien à la Chambre qu'au Sénat, une profonde impres-
sion.

(1) *Annales*, 1913, t. 1, p. 32.

(2) *Annales*, 1913, t. 1, p. 32.

Il le faisait précéder de l'exposé suivant que nous croyons devoir entièrement reproduire (1) :

« C'est le 10 juillet dernier, qu'après une délibération mouvementée, la Chambre des députés a adopté le projet de loi qui modifie sa loi organique électorale.

« Si nouveau que dussent être, dans notre droit public, s'ils y étaient introduits, les principes que ce projet contient, le Gouvernement n'a point cru utile, lorsqu'il vous l'apporta deux jours après, de justifier l'adhésion qu'il leur avait donnée.

« Tout en marquant sa confiance dans la clairvoyance et la sérénité que, dans toutes les circonstances difficiles, le Sénat a su mettre au service du régime parlementaire et des institutions républicaines, il se borna à faire appel à votre diligente attention en faveur du problème posé.

« Il n'est personne qui n'en sente la gravité.

« Il ne s'agit de rien moins, en effet, que de savoir s'il convient de renoncer à une règle qui, chez nous, a gouverné le suffrage universel depuis qu'il y existe, qui, de tout temps, fut la loi de nos institutions.

« Majoritaires, tous les scrutins l'ont été jusqu'ici en France, pour la formation des assemblées, comme au sein même de celles-ci. C'est de scrutins majoritaires que, sous tous les régimes, la représentation nationale est issue.

(1) M. Jeanneney, son rapport au Sénat, 28 février 1913, n° 43.

« En particulier, les républicains n'en ont pas
« connu d'autres quand, au pas lent des jours et des
« ans, au prix de mêlées électorales passionnées, ils
« ont entrepris, poursuivi, réussi l'adhésion de la
« majorité du pays à la devise républicaine.

« Il est temps, assure-t-on, de changer tout cela.

« Des hommes, venus des partis les plus divers,
« mais parmi lesquels se rencontrent presque tous les
« hommes des partis d'opposition, demandent que,
« dans notre législation, on fasse à la représentation
« proportionnelle des opinions, la place qu'elle a dans
« quelques petits pays. Ils ont dit n'écouter que le
« souci d'égalité et le devoir de justice qui sont à la
« base du régime républicain.

« L'appel à ces nobles sentiments a fait des prosés-
« lytes, assez même pour que la question déjà posée
« dans la précédente législature ait été, durant celle-ci,
« mise au premier plan.

« Elle vient d'absorber la Chambre pendant de
« nombreuses séances; elle y avait primé maintes
« discussions, celles même qui, comme le budget,
« souffrent le moins de répit et auxquelles le pays
« attache, croyons-nous, une importance supérieure.

« De ces débats prolongés elle sort réduite, il est
« vrai, à une entreprise plus modeste de simple repré-
« sentation des minorités. Mais le moins qu'on puisse
« dire, c'est que le problème ainsi posé ne paraît pas
« sensiblement plus facile à résoudre et que la solu-
« tion qui a prévalu devant la Chambre ne vaut pas
« surtout par la simplicité ni la clarté.

« Par contre, ce qui est en évidence, c'est le malaise,
« le désarroi, le péril même où est mis le parti répu-
« blicain.

« L'inconnu redoutable qu'ouvre le projet voté par
« la Chambre, les espoirs inattendus qu'il a fait
« naître chez les adversaires de nos institutions,
« l'inquiétude qu'il cause à tant de militants par qui
« celles-ci ont triomphé (aussi soucieux que quiconque
« d'égalité et de justice), tout cela, une minorité
« compacte de républicains, de « réfractaires », l'a
« mis au premier rang de ses préoccupations.

« Parmi ceux qui accueillirent le projet, il y a aussi,
« c'est vrai, et en nombre, des républicains incontes-
« tables. On n'en peut ressentir que plus vivement le
« danger de déchirement inguérissable qui pourrait
« survenir entre amis des jours récents, celui du trou-
« ble où pourrait être jetée pour longtemps notre
« politique intérieure, l'affaiblissement de la France
« au dehors qui en serait la suite.

« L'intérêt républicain commande à tous l'effort le
« plus grand, le plus sincère en vue d'une entente. Le
« pays attend, en tous cas, qu'on mette fin à des
« discussions qui continueraient à peser lourdement
« sur le travail parlementaire, en même temps
« qu'elles entretiendraient dans l'opinion une agita-
« tion stérile ou factieuse.

« Le Sénat avait devancé à cet égard le vœu du
« Gouvernement. Son désir de célérité se justifiait
« d'autant plus que, quinze mois seulement nous
« séparant du moment où la Chambre devra se renou-

« veler, on ne pourrait désormais laisser longtemps
« en suspens son régime électoral.

« Votre Commission s'est donc efforcée de répondre
« à votre pensée, en ne négligeant rien pour vous
« mettre en mesure de statuer vite.

« Personne ne niera que la question dont vous nous
« avez confié l'étude ne soit délicate et complexe.

« Sous la précédente législature elle avait, à la
« Chambre, fait déjà l'objet de trois rapports. Dans
« la législature actuelle, la Commission dite du suf-
« frage universel a mis neuf mois à l'étudier. L'impor-
« tant et consciencieux travail que son nouveau
« rapporteur, M. Groussier, lui a consacré, a été suivi
« lui-même de dix rapports supplémentaires. Deux
« délibérations ont été nécessaires : elles ont occupé
« 38 séances, sans que la discussion soit aujourd'hui
« ni moins passionnée, ni moins étendue.

« Trois mois et demi seulement après qu'elle a été
« constituée, votre Commission vous apporte pour-
« tant le résultat de son étude attentive.

« Vous verrez qu'elle n'y a point cherché à ruser
« avec le problème, encore moins a-t-elle songé à faire
« œuvre négative.

« Au devoir de travailler avec hâte, lui a paru
« s'ajouter, pour elle, celui d'admettre l'utilité d'une
« modification à la loi électorale de la Chambre.

« Nous l'avons consentie en nous inspirant de
« l'intérêt supérieur de la République. Mais toute
« réforme nous a paru condamnable qui, d'abord, ne
« serait pas claire, simple, de compréhension et d'ap-

« plication faciles, qui, de même heurterait des
« principes dont la valeur séculaire demeure et
« auxquels le pays, quoi qu'on dise, garde son attache-
« ment.

« Nous nous sommes aussi gardé d'oublier que,
« dans un domaine comme celui-ci, ce ne peut être
« l'absolu qui gouverne, que la meilleure loi électorale
« doit être celle qui tiendra le mieux compte du tem-
« pérément politique du pays et des conditions parle-
« mentaires du moment. Il n'est pas indifférent
« d'avoir un système électoral bon en soi et rationnel ;
« il est plus important qu'il s'adapte bien aux besoins
« et aux mœurs du peuple auquel on se propose de
« l'appliquer, de même qu'un outil, fût-il de structure
« irréprochable, ne serait point bon si l'on en avait
« calculé les dimensions et le poids pour la main d'un
« homme comme pour celle d'un enfant.

« Ainsi, nous avons poursuivi une œuvre que nous
« voulons probe et que nous souhaitons utile. Nous
« ne la prétendons point parfaite, encore moins défi-
« nitive, des temps nouveaux ne pouvant manquer
« d'appeler de nouveaux besoins. Nous lui demandons
« seulement de bien servir ce dessein et cet espoir
« que nous mettons en elle : le respect des droits
« du suffrage universel et l'entente retrouvée des répu-
« blicains. »

Dans son rapport, M. Jeanneney, examinant la
thèse proportionnaliste, ne croit pas qu'elle ait été
formulée par les hommes de la Révolution.

Il conteste que la phrase tant citée de Mirabeau, dans son discours du 30 janvier 1789 aux États de Provence : « Les États sont pour la nation ce qu'est « une carte réduite pour une étendue physique ; soit en « petit, soit en grand, la copie doit toujours avoir les « mêmes proportions que l'original », ait eu le moindre rapport avec l'idée d'une représentation des minorités ; il dit que, dans cette phrase, il n'y avait en réalité qu'une « protestation contre la représentation distincte des trois ordres. »

En note, et d'après « Esmein, *Droit constitutionnel*, 5^e édition, page 272 », il ajoute que le même discours de Mirabeau contient cette autre phrase :

« Lorsque la nation est trop nombreuse pour être « réunie dans une seule assemblée, elle en forme plusieurs, et tous les individus d'une même assemblée « donnent à un seul le droit de voter pour eux. »

Il continue :

Les minorités n'ont jamais considéré comme une atteinte à leur droit la loi de majorité qui, avec la variété des circonscriptions, leur permet d'être toutes représentées d'une façon très satisfaisante au fond.

C'est Considérant qui, le premier, a posé la thèse d'une autre représentation des minorités reposant sur la distinction à faire entre le vote représentatif et le vote délibératif.

Mais si notre régime est représentatif, cela ne signifie pas que la souveraineté nationale se trouve répartie individuellement entre tous les membres de la

nation pour passer aux représentants pris encore individuellement.

La souveraineté n'existe que dans le Parlement tout entier, considéré comme organe de l'État et ayant reçu de la nation tout entière la mission de l'exercer en son nom.

Dès lors un député, légalement, n'est pas le mandataire d'une circonscription, il est le mandataire de la nation.

Ainsi il y a un régime représentatif, mais il n'y a pas pour l'électeur un droit à être directement et personnellement représenté; si ce droit existait, il ne faudrait pas qu'aucun suffrage demeurât jamais inutilisé.

Le droit des citoyens, c'est celui de se rendre aux urnes et d'y être accueillis tous au même titre; c'est là qu'est l'égalité.

Il ne faut pas perdre de vue l'objet même de la représentation nationale. Une Chambre représentative n'est pas en elle-même un but; elle est un moyen de constituer l'État. Il est donc nécessaire qu'elle ait une direction, une volonté, un programme; il lui faut, pour travailler à la confection de la loi, pour inspirer et contrôler le pouvoir exécutif, esprit de suite, méthode, sécurité du lendemain.

Il faut, en un mot, dans son sein, une majorité; or, c'est cette majorité que s'efforce de dégager le système actuel quand il sollicite du corps électoral, non des avis, mais des décisions.

Le droit des minorités ne peut pas exister contre le

droit du pays de vivre, et pour vivre, de se gouverner. Leur droit, certain, que la République leur a pleinement reconnu, c'est de jouir d'une législation qui n'apporte aucune gêne à leur désir de grandir et de devenir un jour la majorité.

M. Jeanneney pose alors la question suivante : « Convient-il qu'une place soit faite aux minorités dans les assemblées, et laquelle? »

Il ne s'agit plus ici, dit-il, d'une idée de droit, ni même d'équité au profit des minorités. C'est au point de vue de l'État, et dans son intérêt, que la question se pose.

Il est nécessaire que la discussion et la contradiction se produisent librement au sein des assemblées qui sont ainsi rendues plus prudentes, mais il ne s'ensuit pas qu'il doive y avoir proportion absolue entre l'importance des minorités dans le pays et le nombre de leurs représentants, et comme c'est l'intérêt public qui est en cause, c'est à lui de dire la place qu'il convient de faire aux minorités.

Dans un pays comme la France, l'idée d'un seul collège électoral ne peut être acceptée; des circonscriptions sont nécessaires, et plus elles sont nombreuses, plus les minorités peuvent obtenir de sièges pour se faire représenter. Dans l'état actuel des choses, on peut même dire qu'elles sont représentées en raison de leur importance dans le pays.

Déjà, en 1902, M. Waldeck-Rousseau le déclarait

à la Commission du suffrage universel de la Chambre; en 1097, dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi, 33 députés de l'extrême-gauche, dont 17 appartiennent encore à la Chambre et ont voté le projet soumis au Sénat, reconnaissent que la représentation des minorités à la Chambre correspond à leurs forces dans le pays; c'était aussi la conclusion, tirée des résultats de 1902, d'un proportionnaliste notoire, M. La Chesnais. Enfin la même opinion était exprimée par M. Briand, alors Président du Conseil, dans son discours à la Chambre du 28 octobre 1909, et confirmée encore par les résultats des élections de 1910.

Mais cette façon d'entendre la représentation des minorités n'est que *nationale*, et les proportionnalistes la veulent *locale*. Or les proportionnalistes ne présentent, et ne peuvent présenter, aucun système qui assure cette représentation locale sans inconvénients fort graves qu'ils ne peuvent contester.

En France, c'est le grand nombre des circonscriptions qui assure aux minorités une représentation proportionnelle à leurs forces, mais en Suisse et en Belgique il n'y avait rien de tel. En Suisse, dans le canton du Tessin, 12.783 électeurs conservateurs pouvaient élire 77 députés, tandis que 12.166 électeurs libéraux n'en pouvaient élire que 35; en Belgique, pour sept millions d'habitants, il n'y a que 30 circonscriptions, très inégalement réparties, les unes avec dix-huit représentants, les autres avec deux.

Le scrutin de liste, substitué au scrutin uninominal, réduirait de beaucoup le nombre des circonscriptions,

mais, par sa nature même, il permet aux électeurs de faire aux différentes opinions leur part, qui a le mérite, alors, d'avoir été voulue par le pays au lieu de résulter d'une législation arbitraire. Et la situation sera meilleure encore si, en divisant les gros départements, on augmente le nombre des circonscriptions.

Enfin, si l'on doit avoir le souci de faire dans les assemblées une place aux minorités, il ne faut pas perdre de vue que l'existence d'une majorité y est une condition nécessaire de gouvernement.

Après avoir exposé les différents systèmes de représentation des minorités M. Jeanneney en recherche la valeur.

Voyons ce qu'il dit du quotient.

C'est sur le quotient que le débat le plus passionné s'est produit à la Chambre : 218 députés de la majorité l'ont repoussé.

A la Commission du Sénat, il n'a pas trouvé de défenseur.

Le quotient, c'est le nombre des suffrages qui, dans une circonscription déterminée, donne droit à un siège; et toute liste doit recevoir autant de sièges que son nombre de suffrages contient de fois ce quotient, qui est la pierre angulaire de l'édifice proportionnaliste.

Mais, dit M. Jeanneney, « un collège électoral ne se
« divise pas ainsi; il suppose, au contraire, une consul-
« tation d'ensemble sur l'ensemble de la représenta-
« tion, et notre droit constitutionnel a consacré
« cette manière de voir en traitant tout collège élec-

« total comme une assemblée organique dont les élec-
« teurs sont les membres, et dont l'élection est la
« décision.

Il y a aussi bien des modes de calculer le quotient, mais quel que soit le mode adopté, a-t-il partout la même valeur?

Non. Ici, il sera de 22.000 et représentera le tiers des votants, ailleurs de 12.000 et ne représentera pas 2 pour cent des votants.

Enfin, il laissera toujours des « sièges en l'air », qu'il faudra bien répartir; pour cette opération les systèmes sont nombreux, tous discutés par les proportionnalistes eux-mêmes, parce qu'aucun ne donne des résultats satisfaisants.

La seule manière encore de recueillir la volonté du suffrage universel, celle qui a toujours prévalu en France et qui n'a pas cessé d'être bonne, c'est celle qui consiste à ne pas considérer comme élus les candidats que le suffrage universel a mis en minorité.

C'est ce sentiment que la Commission du Sénat a exprimé en adoptant, au début de ses travaux, par 11 voix contre 3, cette motion présentée par l'un de ses membres, M. Peytral.

« La Commission déclare repousser comme une
« atteinte au suffrage universel tout système électoral
« dont le résultat pourrait être de faire proclamer élu
« un candidat qui aurait obtenu moins de voix que ses
« concurrents ».

C'est encore le même sentiment qui est partagé par la très grande majorité des Conseils généraux.

En effet se sont prononcés :

Pour la représentation proportionnelle, 12 de ces Conseils;

Contre la représentation proportionnelle, 58 de ces Conseils;

20 se sont abstenus.

Aucune consultation ne pouvait mieux faire connaître les véritables sentiments du pays.

La Commission ayant examiné successivement le projet de la Chambre, les contre-projets dont la Chambre avait été saisie et ceux qui ont été déposés sur le bureau du Sénat, a jugé que si, dans certaines de leurs dispositions, ces projets pouvaient offrir quelques avantages, ils comportaient trop d'inconvénients pour leur faire crédit.

Aucun, dit M. Jeanneney « n'a paru digne d'être imposé au pays ».

3. LE PROJET DE LA COMMISSION SÉNATORIALE. —

On sait que l'élargissement du scrutin était à la base même des réclamations des proportionnalistes, et qu'il était aussi demandé par un très grand nombre de partisans du principe majoritaire.

La Commission, comptant faire œuvre de conciliation républicaine, s'efforça de rechercher les moyens par lesquels la volonté nationale pourrait se dégager le plus sûrement et le plus librement.

Elle soumit au Sénat un projet, très clair et très simple, dont les caractères essentiels se trouvaient contenus dans les articles 1, 2, 3, 4 et 5.

L'article 1^{er}, qui en posait le principe, était ainsi conçu :

« Les membres de la Chambre des Députés sont élus à la majorité des suffrages ».

L'article 2, s'inspirant des projets de la Chambre et du Gouvernement, fixait la durée du mandat à six ans, avec renouvellement par moitié tous les trois ans. L'article 3 attribuait à chaque département un député par 21.500 électeurs et par fraction supérieure à la moitié de ce chiffre.

L'article 4 disait que l'élection se ferait au scrutin de liste.

L'article 5 divisait les départements devant avoir plus de 5 députés en circonscriptions qui en éliraient 3 au moins et 5 au plus.

4. LA DISCUSSION DEVANT LE SÉNAT. — Elle s'ouvrit le 13 mars 1913 et fournit encore matière aux plus brillantes joutes oratoires.

Tour à tour, MM. Maujan, Lhopiteau, Louis Martin, Pauliat, Trouillot, Étienne Flandin, Jeanneney, le Président du Conseil et Clémenceau occupèrent la tribune, défendant ou combattant la représentation proportionnelle, mais aucun de ses partisans, fait bien caractéristique, ne songea à soutenir devant le Sénat, le projet de la Chambre; au contraire, tous eurent grand soin de dire que ce projet présentait trop d'obscurités, de difficultés et de dangers pour qu'ils le prissent sous leur patronage.

Comme nous assistons à une quatrième discussion

générale, nos extraits seront extrêmement limités.

M. GEORGES TROUILLOT (1). — Sur le principe même d'une représentation parlementaire des minorités, tout le monde est d'accord, mais le débat est ailleurs et les deux thèses en présence se définissent ainsi :

Au-dessus du droit des minorités, il y a le droit du suffrage universel; or, le suffrage universel a-t-il le droit de n'avoir comme représentants que ceux auxquels il a donné la majorité, ou bien, au lieu d'être seulement représenté par les hommes qu'il a choisis, peut-il l'être, pour une partie, par les hommes qu'il a repoussés.

Pour préciser davantage, enverra-t-il siéger au Parlement seulement des hommes chargés d'exécuter ses volontés, ou bien, en outre, des hommes qui auront expressément la mission de les combattre?

Le suffrage universel a pour droit essentiel d'écarter de sa représentation les hommes qui, au lieu d'obéir à ses volontés et de les transformer en lois, se sont présentés à lui comme voulant y faire obstacle. Il se prononce pour ou contre une idée, pour ou contre une politique; il choisit, il décide.

Ni Mirabeau, ni Siéyès, défendant seulement le vote par tête contre le vote par ordre, ne doivent être engagés dans ce débat, et Louis Blanc réclamant la représentation des minorités, faisait davantage de la pratique que de la théorie à une époque où toutes les lois s'efforçaient d'étouffer la voix des minorités.

(1) Discours du 14 mars 1913, *Annales du Sénat*, 1913, t. 1, p. 281.

M. JEANNENEY (1). — Les proportionnalistes disent : avec le système majoritaire, 51 sont tout et 49 ne sont rien.

Mais si le pays s'administrait lui-même, 51 feraient la loi à 49, et, dans un pays de dix millions d'habitants, cinq millions plus un la feraient à cinq millions moins un.

Les républicains n'ont pas toujours eu la majorité : au Corps législatif ils n'étaient que cinq ; ils n'ont pas fait appel aux mathématiques pour augmenter leur nombre.

Le suffrage universel n'est à personne, il est au peuple qui l'a conquis ; tout ce qui pourrait le diminuer ou le mutiler devrait être considéré comme un démembrement du territoire national.

Le quotient au moyen duquel on veut corriger la loi majoritaire, nous ne l'accepterons jamais. La définition qu'on en peut donner, c'est celle-ci :

« Le quotient est un système de dépouillement du « scrutin qui conduit inévitablement à proclamer « élus les candidats qui ne le sont pas. »

M. BRIAND, *Président du Conseil* (2). — La réforme qui a paru au Cabinet, lors de sa constitution, s'imposer entre toutes comme la plus importante et la plus grave, a été la réforme électorale.

Le Gouvernement a immédiatement déclaré qu'il allait en poursuivre la réalisation ; un tel engagement ne pouvait pas rester sans effet.

(1) Discours du 17 mars 1913, *Annales du Sénat*, 1913, t. 1, p. 333.

(2) Discours du 18 mars 1913, *Annales du Sénat*, 1913, t. 1, p. 355.

Aux manifestations qui ont accueilli les discours prononcés au Sénat, il était facile de se rendre compte que cette Assemblée avait son orientation d'esprit, mais cette orientation ne doit pas la conduire à une décision intransigeante.

Le Sénat veut-il la réforme?

Le Gouvernement la désire, et il l'a promise.

Il estime que sans elle le parti républicain pourrait aller à des désastres.

Le Président du Conseil se gardera bien de contester les prérogatives du Sénat, qui sont entières à ses yeux, et égales à celles de la Chambre.

Il a combattu la représentation proportionnelle en 1909; il a fait repousser par la Chambre l'article qui la consacrait pour donner la parole au pays, et parce qu'il est majoritaire.

Mais la représentation des minorités a ses sympathies.

A la Chambre, les anti-proportionnalistes eux-mêmes en ont reconnu la nécessité et voté le principe auquel certains de ses contradicteurs, M. Trouillot, M. Clémenceau, également M. Combes, ont donné leur adhésion, comme les loges maçonniques et les Congrès radicaux.

Il dit quelle a été l'attitude des Cabinets qui ont précédé, et dont certains étaient, pour majeure partie, composés d'hommes plutôt hostiles à la réforme.

Il retrace à grands traits l'histoire de cette réforme devant la Chambre et il dit : « Ces hommes, dont j'ai « donné les noms, ces députés qui ont voté la réforme,

« et moi, nous sommes à votre barre, et c'est nous tous
« que vous allez condamner. »

Il a tout fait, à la Chambre, pour garder son indépendance, et venir chercher avec le Sénat, dans une collaboration sincère, le moyen d'aboutir.

Devant la Commission, il était trop tard; alors, c'est avec le Sénat tout entier qu'il demande à collaborer.

Passant à la conception du suffrage universel, il dit que l'idéal, ce serait le peuple tout entier, votant sur des listes uniques, pour la totalité des candidats. Ce système étant impossible, on arrive à la circonscription, mais il ne faut pas s'imaginer des circonscriptions isolées les unes des autres, séparées du reste de la France, faisant leurs affaires au nom du pays, et les faisant peut être contre celles du pays tout entier.

Ce n'est pas cela la circonscription, et c'est diminuer l'électeur que de lui dire que la justice électorale va se proclamer sous ses yeux, le soir du scrutin; il faut élever tous les électeurs de ce pays à cette haute conception que la justice du corps électoral se trouve dans les chiffres totalisés de tous les résultats de la France.

Il rappelle que depuis les élections de 1910, sur les 48 élections partielles qui ont eu lieu, 34 ont été favorables à des proportionnalistes, une à un partisan de la représentation des minorités et 13 à des majoritaires, et il dit que ce sont là des indications dont un gouvernement doit tenir compte.

La Chambre est entrée dans la voie de la représen-

tation des minorités; le Sénat lui répond que par le jeu presque scientifique des compensations, favorisé par le grand nombre des collèges électoraux, toutes les opinions sont à peu près représentées, et le projet qu'il offre, c'est de réduire ces collèges de 600 à 132; ainsi la concession qu'il fait, c'est de restreindre encore les chances qu'avaient les minorités de se faire représenter.

Le Gouvernement ne peut pas s'y associer.

Ce discours, que nous avons tenu à analyser dans son entier, surtout en raison des circonstances et de l'heure, a produit sur le Sénat une profonde impression, mais il n'en a point changé « l'orientation d'esprit » qu'avait constatée l'orateur.

M. CLÉMENCEAU, *Président de la Commission* (1). — La grande vertu de la majorité, c'est d'être universellement acceptée; au lendemain de l'élection la plus ardente, la paix revient.

La loi du 31 mars 1850 a rayé deux millions d'électeurs; aujourd'hui, on procède autrement : on garde tous les électeurs, seulement, quand leur bulletin est dans l'urne, une opération magique vient le subtiliser et transformer la majorité en minorité.

Et quand les minorités seront au pouvoir, et que le suffrage universel aura été coulé dans des moules immuables, les minorités, ne voulant plus rien changer, nous acculeront une fois de plus à la Révo-

(1) Discours du 18 mars 1913, *Annales du Sénat*, 1913, t. 1, p. 363.

lution. Il ne faut pas oublier que 210 ou 215 républicains ont voté contre la loi.

Si l'on trouve un système de représentation des minorités qui soit compatible avec le système majoritaire, qu'on l'apporte; mais le moyen de se procurer cette représentation est beaucoup moins nécessaire que la présence de ces minorités elles-mêmes.

Ces minorités, nous les avons en nombre très respectable dans les deux Assemblées, la question n'est donc pas urgente.

Il y a un principe avec lequel toute transaction est impossible : c'est celui qui veut qu'un candidat ayant obtenu moins de voix que son concurrent soit élu.

5. L'AMENDEMENT PEYTRAL. — La discussion générale étant close, M. Maujan présente un contre-projet dont l'article 1^{er} dit : « Les membres de la « Chambre des députés sont élus au scrutin de « liste. » (1)

M. Peytral par voie d'amendement à ce contre-projet propose de dire : « Les membres de la Chambre des « députés sont élus, suivant la règle majoritaire, au « scrutin de liste, nul ne pouvant être élu s'il a moins « de voix que ses concurrents. » (2)

6. LE GOUVERNEMENT POSE LA QUESTION DE CONFIANCE. — M. le Président du Conseil considère que le vote de l'amendement de M. Peytral implique-

(1) Séance du 18 mars 1913, *Annales du Sénat*, 1913, t. 1, p. 366.

(2) Séance du 18 mars 1913, *Annales du Sénat*, 1913, t. 1, p. 366.

rait le rejet, par le Sénat, de l'offre qu'il lui a faite d'une tentative de transaction avec la Chambre, et il déclare que ce vote l'obligerait à quitter le pouvoir (1).

L'amendement est adopté par 161 voix contre 128.

Les membres du Gouvernement, qui se trouvaient au Sénat, quittent la salle et le renvoi de la discussion est prononcé.

Le vote qui venait d'avoir lieu fut le seul, dans les deux Assemblées qui, sur la question de la réforme électorale, entraîna la chute d'un ministère, le troisième de M. Briand.

(1) Séance du 18 mars 1913, *Annales du Sénat*, 1913, t. I., p. 367.

CHAPITRE XIX

La Représentation proportionnelle sous le cabinet Barthou

1. LES DÉCLARATIONS DU CABINET. — Le 25 mars 1913, le ministère de M. Barthou, qui succédait à celui de M. Briand, donnait lecture aux Chambres de sa Déclaration dans laquelle le passage suivant était consacré à la réforme électorale (1).

« L'année qui reste ouverte devant la législature ne
« sera pas inféconde, malgré tant de difficultés accu-
« mulées par de redoutables problèmes, si elle resserre
« l'union, plus que jamais nécessaire, de tous les répu-
« blicains. Le Gouvernement donnera à ce rapproche-
« ment sa collaboration la plus active. Un conflit pro-
« longé entre les deux Chambres ne pourrait servir que
« les rancunes ou les desseins des adversaires de la
« République. Il importe d'y mettre fin par une tran-
« saction dont le vote de la haute Assemblée sur la
« réforme électorale ne rend pas le succès impossible.
« Nous ferons appel à l'esprit politique du Sénat pour
« accorder avec le principe majoritaire qu'il a adopté
« une représentation équitable des minorités. Le pro-
« blème n'est pas insoluble. La réunion d'une commis-
« sion interparlementaire, dont le Gouvernement faci-
« litera l'œuvre, pourra aider à la solution et enlever

(1) *Annales de la Chambre*, 1913, t. 1, 2^e partie, p. 1493.

« ainsi aux partis extrêmes une arme meurtrière et
« l'occasion des coalitions les plus dangereuses. »

A la Chambre, des interpellations ayant immédiatement suivi cette lecture, M. Barthou, en y répondant, déclara :

« Si la Chambre ne m'en refuse pas le mandat, j'ai
« l'intention, au nom du Gouvernement, de me prêter
« devant la Commission du Sénat, et devant le Sénat
« lui-même, à une transaction que je considère comme
« possible.

« Et comme il ne faut pas qu'il y ait d'équivoque,
« je dis nettement que, dans l'état actuel de la
« discussion, la représentation des minorités par le
« quotient ne saurait aboutir et *que ce n'est pas le*
« *système auquel le Gouvernement donnera son assen-*
« *timent.* » (1)

2. LE VOTE DU PROJET AU SÉNAT. — C'est seulement le 10 juin que la discussion put être reprise au Sénat.

D'un exposé fait par le rapporteur, M. Jeanneney, et des explications échangées en séance entre lui et M. Barthou, Président du Conseil, il est résulté : d'une part que la Commission ayant fait connaître au Gouvernement, sur sa demande, qu'elle persisterait à ne voir aucune incompatibilité entre la règle majoritaire et une représentation des minorités, le Gouvernement s'était efforcé, mais vainement, de rechercher le pro-

(1) *Annales de la Chambre*, 1913, t. 1, 2^e partie, p. 1506.

cédé qui pourrait concilier les deux systèmes, le vote cumulatif, le vote limitatif et le vote supplémentaire ayant été successivement envisagés et écartés; et, d'autre part, que le Gouvernement demeurait hostile au quotient, que le projet soumis au Sénat ne repoussait pas purement et simplement le texte de la Chambre, qu'il contenait d'excellentes dispositions et qu'il devait servir de point de départ à la discussion.

M. le Président du Conseil fit toutefois une réserve : le projet de la Commission du Sénat apparaissait comme incomplet parce qu'il n'assurait pas la représentation des minorités, mais il n'en excluait pas non plus la possibilité, et alors M. Barthou assurait le Sénat de tout son concours (1).

Un amendement de M. Flandin tendant à la représentation des minorités par le vote cumulatif (2) fut repoussé par 212 voix contre 37, et les articles 1 et 2 adoptés.

Une longue discussion s'engagea sur l'article 3 qui fixait le nombre des députés sur celui des électeurs au lieu de prendre pour base le chiffre de la population, mais le texte de la Commission fut adopté, ainsi que tous les autres articles et l'ensemble de la loi, à main levées.

3. LE PROJET DU SÉNAT TRANSMIS A LA CHAMBRE. — Le projet du Sénat, voté le 10 juin, est déposé

(1) *Annales du Sénat*, 1913, t. 1, 2^e partie, p. 1063.

(2) *Annales du Sénat*, 1913, t. 1, 2^e partie, p. 1065.

le 13 sur le bureau de la Chambre; il est aussitôt renvoyé à la Commission.

L'exposé des motifs du Gouvernement n'a que quelques lignes :

« Nous avons la ferme confiance que la Chambre « aura le désir de procéder au nouvel examen de la « réforme électorale avec un esprit de conciliation qui « permettra de résoudre ce délicat problème en temps « utile » (1).

M. Klotz, ministre de l'Intérieur, au nom du Gouvernement, et pour répondre à l'engagement pris par le Président du Conseil de rechercher entre les deux Assemblées une transaction sur un procédé autre que le quotient, propose à la Commission le système suivant de vote supplémentaire :

« Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire. Il peut souligner par un trait le nom d'un candidat auquel il est alors compté un suffrage de plus. »

La Commission l'écarte, comme le projet du Sénat, et par 18 voix contre 13, décide de reprendre intégralement le texte que la Chambre avait adopté pour le soumettre de nouveau à ses délibérations.

4. LE NOUVEAU RAPPORT DE LA COMMISSION. — Dans son nouveau rapport, déposé au nom de la Commission le 23 juin (2), M. Groussier ne conteste pas au

(1) 10^e législature, n^o 2862.

(2) 10^e législature, n^o 2907.

Sénat le droit d'avoir, sur les projets qui lui sont soumis, une opinion autre que celle de la Chambre, mais il pense que, comme il s'agissait, dans le cas particulier, du suffrage universel dont la Chambre est issue, le Sénat aurait pu tenir compte du principe adopté par elle. Au lieu d'en tenir compte et de favoriser la représentation des minorités, il a adopté un mode de scrutin qui l'entrave plus encore.

Recherchant ensuite les systèmes de représentation des minorités qui pourraient s'adapter au texte du Sénat, M. Groussier déclare d'abord inconciliables avec ce texte ceux qui font la répartition des sièges entre les listes directement.

Restent les systèmes qui ne font entre les listes qu'une répartition indirecte, par le classement des candidats dans l'ordre des suffrages qui leur ont été attribués suivant certains procédés de calcul ou certains artifices : le vote gradué, le vote limité, le vote cumulatif, le vote supplémentaire qui avait été proposé par le Gouvernement. M. Groussier les qualifie « d'empiriques et d'arbitraires », et dit qu'ils peuvent conduire « aux résultats les plus inattendus et les plus inacceptables. »

Il engage la Chambre à voter de nouveau son projet dans son intégralité.

5. A L'ORDRE DU JOUR DE LA CHAMBRE. INTERVENTION DU PRÉSIDENT DU CONSEIL. — Dès l'ouverture de la session extraordinaire, le 4 novembre, la Chambre fut appelée à régler son ordre du jour, et le

Président du Conseil, M. Barthou, fit connaître l'avis du Gouvernement.

Il ne dit pas un mot de la réforme électorale.

Questionné par M. Groussier sur la signification de ce silence, il répondit tout d'abord qu'il avait eu, en effet « l'illusion de croire que, selon le mot de La Fontaine, c'était le dire assez de ne le dire point. » Et il fut très catégorique dans ses explications : (1).

« Le Gouvernement estime qu'il est absolument impossible, dans l'état actuel des choses, d'aboutir sur la réforme électorale, à un accord entre la Chambre et le Sénat.

« Des questions aussi importantes que celles-ci, mais susceptibles d'être résolues, ont été inscrites à l'ordre du jour. Le Gouvernement demande à la Chambre de les y maintenir; il ne peut lui demander d'inscrire à son ordre du jour une réforme qui ne lui paraît pas pouvoir aboutir au cours de cette législature. »

La Chambre n'en inscrivit pas moins à son ordre du jour, et au premier rang, la réforme électorale par 291 voix contre 273.

6. LA DISCUSSION ET LE VOTE. LES MODIFICATIONS. — La discussion commença le 6 novembre pour se terminer le 18.

M. Thomson, en son nom et au nom d'un très grand nombre de ses collègues, lut une déclaration

(1), *Annales de la Chambre*, 1913, t. 3, p. 8.

disant qu'irréductiblement fidèles à la règle majoritaire, ses amis et lui continuaient à repousser le projet (1).

M. Groussier invita encore la Chambre à le voter de nouveau, espérant que le Sénat comprendrait qu'il doit s'incliner devant les votes trois fois manifestés par elle, qui est issue du suffrage universel (2).

Au cours de l'examen des articles, le projet que la Chambre avait fait transmettre au Sénat, et que sa Commission lui demandait de sanctionner à nouveau, subit de très importantes modifications.

Le département du Nord, qui devait élire 26 députés sur une seule liste est divisé en deux circonscriptions; et celui de la Seine, qui devait en élire 57 sur une seule liste encore, est divisé en cinq circonscriptions.

Le nombre des députés, au lieu de demeurer fixé sur le chiffre de la population, est déterminé d'après le nombre des électeurs inscrits.

L'apparement, sur lequel on avait tant discuté, qui avait été repoussé d'abord, puis adopté, disparaît, et, avec lui, tout ce qui s'y rattachait dans le projet primitivement voté.

Au système adopté pour la répartition des « *sièges en l'air* », est substitué un système absolument nouveau, plus simple il est vrai, mais qui rétablit le second tour de scrutin dont la suppression, jusqu'ici, avait

(1) Séance du 6 novembre 1913, *Annales*, 1913, t. 3, p. 39.

(2) Séance du 6 novembre 1913, *Annales*, 1913, t. 3, p. 39.

paru désirable à tous, et même constituer l'un des grands avantages de la réforme.

Il sera possible de comparer ces systèmes en rapprochant les articles 21, 22, 23, 24, 25, 26 et 27 du premier projet, des articles 20, 21 et 22 du projet modifié (1).

C'est M. André Lefèvre qui a demandé qu'après la répartition des sièges par le quotient, et une attribution aux candidats non pourvus qui auraient atteint la majorité absolue, il soit procédé à un scrutin de ballottage pour les sièges restés libres (2).

Sa proposition a été vivement combattue par les antiproportionnalistes, mais vigoureusement soutenue par le ministre de l'Intérieur et par le Président du Conseil (3).

On a représenté à M. Barthou qu'à différentes reprises il avait déclaré que, dans un but de conciliation entre les deux Chambres, il ne souscrirait pas à l'idée du quotient, contenu cependant dans la proposition.

M. Barthou a répondu que la situation n'était plus la même et que l'amendement Lefèvre, malgré qu'il eût le quotient à la base, offrait des moyens de conciliation.

Nous n'avons pas trouvé ces moyens, et, à notre avis, la Chambre, en adoptant l'amendement Lefèvre, a créé le pire des systèmes : proportionnaliste au premier tour et majoritaire au second.

Il s'agissait, par l'établissement de la représentation

(1) Annexes II et IV.

(2) Séance du 10 novembre 1913, *Annales*, 1913, t. 3, p. 103.

(3) Séance du 10 novembre 1913, *Annales*, 1913, t. 3, p. 110.

proportionnelle autant que de donner à chaque parti son dû, de rendre meilleures les mœurs électorales, d'obliger les candidats à marcher au scrutin sous leur drapeau, et d'éviter les « immorales coalitions » que tant de fois l'on avait flétries; or, c'est toute grande qu'en rétablissant le second tour la Chambre rouvrirait la porte à toutes les intrigues, à toutes les coalitions plus avantageuses qu'honorables pour les partis et les hommes qui s'y livrent, à tous les maquignonnages, et cela sans aucun risque.

En effet, avec ce nouveau système, au premier tour, chaque parti va d'abord à la bataille et reçoit ensuite sa part de sièges; après cela, les minorités, qui sont déjà servies par ce premier tour, peuvent puiser dans ses résultats tous les éléments d'appréciation nécessaires, d'évaluation pourrions-nous dire, pour négocier entre elles, d'avance et sûrement, le partage des sièges qui font encore l'objet du second tour.

Autre inconvénient, autre danger, autre injustice : les minorités qui déjà, cela a été reconnu par les proportionnalistes eux-mêmes et n'a été contesté par personne, pouvaient recevoir d'un seul tour de scrutin plus que leur part, seront deux fois servies : au premier tour d'abord, au second ensuite.

Enfin, dernière modification au projet précédemment adopté, l'institution des députés suppléants n'est pas conservée.

L'ensemble du projet est adopté par 333 voix contre 225.

7. LE NOUVEAU PROJET DE LA CHAMBRE RENVOYÉ AU SÉNAT. — Ce nouveau projet, voté par la Chambre le 18 novembre 1913, fut déposé le 20, par M. Klotz, ministre de l'Intérieur, sur le bureau du Sénat.

Le Gouvernement, dans son exposé des motifs, disait seulement : (1)

« Ce projet témoigne de la part de la Chambre d'un
« sincère désir de conciliation. Par l'adoption de
« l'amendement Lefèvre, qui fait une part plus large
« au système majoritaire, la Chambre des députés
« s'est résolument engagée dans la voie transac-
« tionnelle.

« Pour l'y suivre, le Gouvernement fait appel à
« la bonne volonté du Sénat; il lui demande d'accom-
« plir un effort décisif vers l'entente et de poursuivre
« aussi résolument que possible l'examen du projet
« de loi qui lui est soumis. »

Mais le cabinet de M. Barthou se retira quelques jours après, le 2 décembre, devant un vote de la Chambre sur la question des immunités à garantir à de nouvelles inscriptions de rentes.

(1) Au Sénat, Année 1913, n° 426.

CHAPITRE XX

La Représentation proportionnelle sous le cabinet Doumergue

1. LA DÉCLARATION DU CABINET. — Le cabinet Doumergue succéda au Cabinet Barthou.

Dans sa Déclaration du 11 décembre, le nouveau Gouvernement, sur cette question de la réforme électorale, s'exprimait ainsi : (1)

« Le Parlement discute, depuis longtemps déjà, la
« question de la réforme électorale, sans que les deux
« Assemblées aient pu encore se mettre d'accord. Le
« Sénat est actuellement saisi, pour la seconde fois,
« d'un projet voté par la Chambre.

« Le Gouvernement, respectueux du vote émis par
« cette dernière, demandera au Sénat de se prononcer
« à son tour aussi promptement que possible. Il s'em-
« ploiera de son mieux à rechercher, avec la Commis-
« sion sénatoriale, les éléments d'une transaction. Si
« l'accord ne pouvait s'établir entre les deux Assem-
« blées, les prochaines élections législatives permet-
« traient au pays de se prononcer.

« C'est le pays, en effet, qui seul peut et doit décider
« dans une question qui intéresse à un si haut degré
« l'exercice de sa souveraineté. »

(1) *Annales de la Chambre*, 1913, t. 3, p. 696.

2. A LA CHAMBRE. — LES INTERPELLATIONS. —
UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION. — Des interpellations s'étant produites à la Chambre après la lecture de la Déclaration ministérielle, le Président du Conseil, M. Doumergue, se contenta d'ajouter que, très loyalement, il ferait effort auprès du Sénat pour l'amener à un projet transactionnel et pour le lui faire discuter et voter rapidement.

Mais le 18 décembre, exactement sept jours après les déclarations du Gouvernement, M. Groussier soumettait à la Chambre la proposition de résolution suivante qui portait 97 signatures : (1)

« La Chambre, fidèle à ses votes de 1911, de 1912 et
« du 18 novembre 1913, compte sur le Gouvernement
« pour demander instamment au Sénat de hâter la
« discussion de la réforme électorale et pour soutenir
« devant lui le principe du scrutin de liste avec représentation des minorités, trois fois affirmé par elle,
« et accepté par les huit ministères précédents. »

Dans ses explications, M. Groussier dit que la Chambre et le pays voulaient enfin connaître sous quel mode se feraient les élections prochaines, et il se déclara étonné que la Commission sénatoriale n'eût pas encore saisi le Sénat de la question.

« Quel que soit, dit-il, le sentiment du Sénat, il a le
« devoir de voter rapidement un texte. S'il refuse
« d'entrer dans la voie de la conciliation, la question
« sera tranchée jusqu'aux élections; s'il accepte de

(1) *Annales*, 1913, t. 3, p. 888.

« faire un pas vers nous, nous pourrions examiner les
« modalités de cette transaction. »

Le Président du Conseil rappela les déclarations qu'il avait faites sept jours auparavant en ajoutant que le Gouvernement avait déjà pris jour avec la Commission du Sénat.

Il ne fit aucune opposition à la proposition de M. Groussier qui fut adoptée par la Chambre.

3. DEVANT LA COMMISSION SÉNATORIALE. — L'impatience manifestée vis-à-vis du Sénat n'était guère justifiée, cette Assemblée, en effet, avait jusque-là montré plus de diligence que la Chambre dans l'examen du projet de représentation proportionnelle.

Aussitôt saisie, la Commission du Sénat se mit à l'œuvre; elle entendit tout d'abord le Président du Conseil, encore M. Barthou, et le ministre de l'Intérieur, M. Klotz, acceptant l'idée du quotient, et préconisant le système de vote supplémentaire que la Commission de la Chambre avait repoussé.

Puis elle examina différents contre-projets : l'un de MM. Codet et Debierre, qui attribuait d'abord les sièges à la majorité absolue des suffrages, qui faisait ensuite application de la règle proportionnelle pour les sièges non pourvus, et enfin, dans une troisième attribution, concédait ceux restant encore à la majorité relative; (1)

Un autre, verbalement exposé, de M. Henry Béran-

(1) *Annales du Sénat*, 1913, t. 1, 2^e partie, p. 1064.

ger, proposant d'abord la répartition des sièges entre les listes au moyen du quotient, puis l'attribution de ceux qui resteraient à la majorité relative; c'était l'ancien projet de M. Briand ;

Un troisième de M. Félix Martin qui donnait à l'électeur deux suffrages, un suffrage pour la liste préférée, et un suffrage pour l'un de ses candidats. Les suffrages de liste, totalisés, se répartissaient également entre tous les candidats de cette liste, et la part qui en revenait à chacun s'ajoutait au nombre de ses suffrages personnels. Les candidats étaient ensuite classés entre eux d'après le total obtenu par chacun; les premiers étaient proclamés sous la condition d'avoir dépassé, en suffrages, la moitié du nombre des électeurs pris comme base pour la fixation du nombre des députés; (1)

Et un quatrième, de M. Maujan, qui reproduisait la proposition de vote supplémentaire faite à la Commission de la Chambre par M. Klotz, au nom du Cabinet Barthou, et encore portée par lui devant la Commission du Sénat (2).

Le 23 décembre, elle entendit le nouveau Président du Conseil, M. Doumergue, qui espérait pouvoir lui soumettre bientôt une proposition transactionnelle; le 24 janvier elle reçut cette proposition qui tendait aussi à instituer le vote supplémentaire, mais pour un demi-suffrage seulement au premier tour et un suffrage au second.

(1) Au Sénat, Année 1913, n° 429.

(2) Au Sénat, Année 1913, n° 467.

4. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION. — La Commission estima que tout projet qui, comme celui de la Chambre avec l'amendement Lefèvre, combine le système majoritaire et le système proportionnaliste, ne peut qu'ajouter les défauts de l'un aux défauts de l'autre, sans aucun avantage; elle jugea d'autre part qu'elle ne pouvait pas transiger sur la question du quotient qui se trouvait encore à la base du projet de la Chambre.

Quant aux autres projets, ou de vote limité auquel, dans une certaine mesure, pourrait se rattacher celui de M. Félix Martin, ou de vote gradué, ou de vote cumulatif, ou de vote supplémentaire, les résultats, dit la Commission, en seraient trop inégaux et trop incertains; nous avons démontré, en exposant précédemment ces systèmes, qu'ils vaudraient surtout d'après l'habileté que les partis mettraient à les appliquer.

La Commission cependant faisait une place à part au procédé de vote supplémentaire qui, dans une proportion réduite à $1/2$, ou $1/3$ ou $1/4$, pourrait être institué sans grand inconvénient, en permettant à l'électeur de manifester la préférence qu'il peut avoir pour un candidat déterminé.

Mais une raison « d'ordre plus général » a surtout dicté ses résolutions : le problème posé n'y trouverait pas sa solution, et, le lendemain le conflit continuerait, plus ardent que jamais.

Les deux principes demeurent inconciliables, et c'est entre eux qu'il faut choisir.

La représentation des minorités, dit M. Jeanneney

en terminant le nouveau rapport dont la Commission sénatoriale l'avait encore chargé (1), n'a jamais rencontré, ni dans les collèges électoraux, ni à la Chambre, qu'une majorité de coalition; « le Sénat ne peut pas lui céder sans faillir à son devoir. »

Ce qui en est cause, ajoute-t-il, ce n'est pas seulement le mode d'élection de la Chambre, c'est un principe fondamental de notre droit public, qui ne pourrait pas en disparaître sans atteindre, du même coup, toutes les assemblées électives du pays.

« Nous avons reçu le suffrage universel de nos devanciers, nous entendons le transmettre intact à ceux qui viendront après nous. »

La Commission soumet donc de nouveau au Sénat le texte que déjà il avait adopté.

5. LA DÉLIBÉRATION DU SÉNAT ET SON VOTE. — Le rapport avait été déposé le 12 février 1914; le Sénat en aborda la discussion le 10 mars; une partie seulement de la séance de ce jour suffit à l'examen et au vote du projet.

6. LE RETOUR A LA CHAMBRE. — Le 12 mars, ce projet faisait retour à la Chambre; mais la proximité des élections empêchait celle-ci d'en délibérer à nouveau.

La controverse demeure donc tout entière et c'est devant une Chambre nouvelle qu'elle devra se poursuivre.

(1) Sénat, Année 1914, n° 49.

CONCLUSIONS

Nous ne voulons pas prévoir ce que dira le pays; notre tâche est autre, et c'est en toute sincérité que, trop insuffisamment, nous voulons l'accomplir.

Quelle opinion pouvons-nous avoir sur la réforme?

Nous n'y sommes pas favorable.

LES ORIGINES DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE. — A notre avis, c'est à tort, et nous croyons l'avoir démontré, qu'on présente la représentation proportionnelle comme implicitement contenue dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme, et c'est à tort encore que l'on attribue à la phrase de Mirabeau : « Les États sont pour la nation ce qu'est une carte pour une étendue physique... »; une signification qui indiquerait chez son auteur la pensée d'une représentation proportionnelle des opinions.

M. Maurice Vernes a lui-même écrit, annexe V du rapport de M. Charles Benoist, qu'il n'était pas certain que le grand orateur eût visé autre chose « que l'égalité ou la correspondance des circonscriptions électorales », et M. Jeanneney a cité d'après Esmein cette autre phrase de Mirabeau contenue dans le même discours : « Lorsque la nation est trop nombreuse pour être réunie en une seule assemblée, elle en forme plusieurs, et tous les individus d'une même assemblée

donnent à un seul le droit de voter pour eux » (1).

C'est bien là le système majoritaire, sans aucun correctif.

Maintenant comment admettre que Mirabeau, Condorcet, Siéyès, eussent préconisé la représentation des minorités, sans rien tenter qui doive l'assurer, alors que toutes les élections de la période révolutionnaire se sont faites au scrutin majoritaire.

Quant à la distinction faite par Victor Considérant en 1846, tantôt invoquée et tantôt méconnue par les plus marquants des proportionnalistes, et réfutée avec tant de force par MM. Jeanneney dans son rapport (2) et Trouillot dans son discours (3), nous ferons seulement observer qu'elle ne tient compte que de l'individu, mais non de l'État, et qu'elle ne répond pas au sentiment du corps électoral lui-même; celui-ci, en effet, n'entend pas faire un simple choix de délégués pour étudier les questions qui ont été agitées devant lui, et leur donner ensuite la solution qui leur paraîtra convenable; il entend bien se prononcer sur ces questions mêmes, et confier à des mandataires le soin de les résoudre dans le sens qu'il a indiqué.

A lui la décision; aux mandataires le soin de l'exécution.

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE NE REMPLIT PAS SON BUT. — En théorie la représentation

(1) Esmein, *Droit constitutionnel*, 5^e édition, p. 272.

(2) M. Jeanneney, son rapport précité du 28 février 1913, n^o 43.

(3) Discours au Sénat du 17 mars 1913, *Annales du Sénat*, 1913, t. 1, p. 333.

proportionnelle doit assurer la justice électorale, en donnant à chaque parti son dû; nous avons vu qu'elle est impuissante à y parvenir; qu'elle est, dans de nombreux cas, incapable de traiter différemment des listes qui sont séparées l'une de l'autre par un écart de voix très considérable; incapable encore, souvent, de faire une distinction entre la majorité et la minorité, donnant à l'une autant qu'à l'autre. M. Varenne a dit dans son rapport : (1) « avec notre système la majorité absolue des électeurs est toujours sûre d'obtenir la moitié des sièges »; mais, à la majorité absolue des électeurs doit correspondre la majorité des sièges, autrement il ne faut pas parler de justice.

En théorie encore, elle doit assurer à tous les citoyens leur représentant direct et personnel à la Chambre; or, par les exemples que nous avons cités, et par les résultats de toutes les élections dans tous les départements, on peut voir qu'il resterait toujours, et dans toutes les circonscriptions, un nombre plus ou moins élevé d'électeurs qui n'auraient aucun représentant. Si cependant c'était leur droit d'être, aussi, « directement et personnellement représentés », il faudrait leur assurer des moyens efficaces d'exercer ce droit.

Les majoritaires contestent le droit direct et personnel à la représentation, et il faut bien admettre que si ce droit existait vraiment il y aurait des moyens de le satisfaire; or, il ne s'en trouve aucun, à moins

(1) 9^e législature, n^o 2353, p. 8.

qu'on ne procède par mandats individuels, comme dans des assemblées d'actionnaires, ce qui serait du reste absolument irréalisable, autant que la réunion de tous les citoyens de France pour délibérer en commun.

Mais puisque le député n'est pas le député d'une circonscription, qu'il est le député de toute la France, il suffit aux partis de compter un nombre de représentants qui soit en rapport avec leur situation dans le pays ; M. Briand n'a-t-il pas dit au Sénat : « Il faut élever tous les électeurs de ce pays à cette haute conception que la justice du corps électoral se trouve dans les chiffres totalisés de tous les résultats de la France » (1).

Théoriquement toujours, la proportionnelle rendra meilleures les mœurs électorales et empêchera toute coalition de se produire.

Mais dans le système actuel, ou dans le scrutin de liste pur et simple, la corruption peut avoir une sanction, l'invalidation. Avec la représentation proportionnelle, au contraire, elle reste impunie, au moins par la voie législative ; car l'invalidation ne pourrait pas être seulement prononcée à l'encontre de la liste coupable, elle atteindrait nécessairement et injustement les autres listes admises au partage des sièges.

Ce sera dit-on, un scrutin d'idées, non de personnes.

Un scrutin d'idées, peut-être, pas davantage en tout cas que le scrutin de liste pur et simple ; mais

(1) Discours du 18 mars 1913, *Annales du Sénat*, 1913, t. 1, p. 355.

ce sera surtout un scrutin de personnes dans le plus mauvais sens du mot, pour deux raisons : la première, c'est que la bataille se livrera bien moins entre les listes, auquel cas elle est absolument légitime et demeure irréprochable tant qu'elle se poursuit avec loyauté, qu'elle ne se livrera entre compagnons d'une même liste. En effet, chaque liste ne pouvant recevoir qu'une fraction des sièges, ce sera une nécessité, pour être élu, de distancer ses amis devenus eux-mêmes, par le fait de la loi, des concurrents. Or, cette lutte, entre représentants d'un même parti, lutte fratricide, ne sera-t-elle pas la plus immorale de toutes ?

La seconde raison, c'est que quelques électeurs seulement d'un parti pourront, en donnant leurs suffrages à certains candidats des listes adverses moins dangereux pour elles, décapiter ces listes et exercer une influence décisive sur la détermination de leurs élus. Ce sera le choix des élus d'un parti remis à la discrétion des partis qui lui sont opposés.

Les coalitions enfin, non seulement resteront possibles, mais seront encouragées puisqu'il y aura toujours des partis qui, trop faibles pour espérer à eux seuls une part de représentation, pourront, au gré de leurs convenances ou de leurs intérêts, arbitrer les autres.

INCONVÉNIENTS DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE. — Non seulement la représentation proportionnelle ne peut pas tenir ses promesses, mais elle est pleine d'inconvénients et de périls.

Elle produira fatalement, ainsi que M. Jules Des-

trée l'a déclaré au Congrès du Parti ouvrier belge dans son discours du 18 novembre 1900 (1), et que M. Deschanel l'a reconnu à la Chambre (2), l'immobilisation et la stagnation des partis.

Pour faire passer un siège d'une liste à une autre, il faut un déplacement de voix si considérable que tout effort de propagande est paralysé à la source même; ainsi les partis conservent indéfiniment les positions acquises. C'est la raison pour laquelle les républicains de l'Ouest lui sont si nettement opposés.

M. Paul Janson, le chef du Parti libéral belge, l'un des promoteurs de la représentation proportionnelle en Belgique nous a du reste donné ce conseil : « N'oubliez pas, avant de risquer l'aventure, l'importance capitale de la première épreuve; le parti que la représentation proportionnelle installe au pouvoir y est pour longtemps » (3).

Elle sera favorable aux grands centres.

Quand, dans une circonscription, il se trouvera des centres assez importants, les candidats qui leur appartiendront plus particulièrement, tenant la tête de leurs listes respectives, seront élus et la représentation rurale disparaîtra.

Elle provoquera aussi, pour représenter exclusivement des intérêts privés, la formation de listes qui

(1) J.-L. Breton, *Contre la proportionnelle*, p. 25.

(2) Discours du 29 mai 1911, *Annales*, 1911, t. 2, p. 13.

(3) D'après J.-L. Breton, sa proposition de loi, 10^e législature, n° 34, p. 9.

auront d'autant plus de chances de succès que le nombre des députés de la circonscription sera plus élevé; dans la Seine par exemple, avec le second projet de la Chambre, il aurait suffi à une liste de recevoir un suffrage seulement sur 57 pour s'assurer un siège.

Elle rompra toute espèce de lien entre les électeurs et les élus. Les proportionnalistes en espèrent un grand avantage parce que les élus se trouveraient libérés des sollicitations qui les accablent. Mais, pour atténuer un mal, il ne faudrait pas tomber dans un mal pire.

Nous croyons nécessaire, malgré certains abus, le lien que l'on veut supprimer.

Il y a, qu'on le veuille ou non, une question d'éducation du suffrage universel qui se pose.

M. Herriot regrettait, au banquet de Saint-Mandé, qu'on voulût changer l'outil électoral, à cause de ses imperfections, au lieu d'en attendre le redressement du progrès de l'éducation (1).

Or, nul mieux que le député, s'il est consciencieux, s'il a le souci de la vérité et de la justice, s'il sait donner à l'intérêt général la prédominance sur les intérêts particuliers, ce qui relève du caractère plutôt que d'un mode électoral quelconque, ne peut contribuer à cette éducation; mais encore faut-il qu'un lien existe entre les électeurs et lui. D'autre part, il n'est pas mauvais que le député, dans l'accomplissement de sa tâche

(1) *Le Radical*, du 10 juin 1912.

quotidienne, si noble, si élevée, si utile quand elle est remplie avec droiture et conscience, mais trompeuse et néfaste si elle n'est guidée que par le souci de la réélection, se sente soutenu par ses amis, et observé par ses adversaires.

Enfin ce lien, en tout état de cause, ne serait que déplacé; au lieu d'exister entre les électeurs et leurs élus, il existerait, avec une force toute particulière, entre les membres des comités et les élus. Il ne faut pas oublier que la représentation des minorités n'est qu'un acheminement à la représentation proportionnelle intégrale, qui enlèvera à l'électeur jusqu'à la possibilité de modifier d'une façon quelconque le bulletin remis entre ses mains, si bien que l'élection tout entière deviendra l'œuvre exclusive des comités.

La représentation proportionnelle sera le scrutin des riches.

Par qui, en effet, seront supportés les frais très élevés d'une élection s'étendant à tout un département; sera-ce par tous les candidats d'une liste ou seulement par ses élus?

Au scrutin de liste pur et simple, la question ne se pose pas : les frais sont supportés, pour chaque liste, par l'ensemble de ses candidats qui, solidaires les uns des autres, ont tous des chances sensiblement égales.

Mais avec la représentation proportionnelle, toutes les listes seront coupées; elles pourront avoir chacune un ou deux élus, mais elles devront compter sur un plus grand nombre de battus. Or, sur chacune, il y

aura des candidats dont la notoriété sera suffisante pour qu'ils recueillent tous les suffrages de leur parti, et dont l'élection sera, autant que possible, escomptée avant le scrutin; sera-t-il facile, dans ces conditions, pour compléter cependant la liste à soumettre aux suffrages des électeurs, de trouver des hommes qui, sans aucune espérance pour eux-mêmes, consentent à donner et leur nom et leur argent?

Admettons-le un instant, afin de ne rien méconnaître du dévouement que l'on doit à son pays et à son parti. Mais les candidats sans fortune le pourrout-ils? Et s'ils y sont disposés, ne risquent-ils pas de se voir préférer, par les organisations mêmes de leur parti, des candidats fortunés qui, d'avance, consentiraient à prendre à leur charge une bonne partie, ou même la totalité des frais.

Ainsi les sociétés financières, les groupements d'intérêts, les fortunes individuelles pourront intervenir dans la confection des listes et s'y ménager des sympathies.

La représentation proportionnelle sera, d'autre part, destructive de toute majorité, et une majorité, certaine et solide, est surtout indispensable dans un état démocratique.

M. Esmein, (1) dans son traité déjà cité, *Droit constitutionnel*, 5^e édition, a écrit : « En introduisant la
« représentation proportionnelle dans la démocratie,
« là où règne le Gouvernement de la nation par elle-

(1) *Droit constitutionnel*, 5^e édition, p. 281.

« même au moyen des assemblées élues, il semble
« qu'on veuille qu'aucun organe de la nation, par
« l'action d'une majorité certaine, ne puisse imposer
« sa volonté légale, et que la législation et le Gouver-
« nement soient seulement possibles avec l'accepta-
« tion de tous les partis.

...« Logiquement, la représentation proportionnelle
« est à l'entrée d'une voie au bout de laquelle se
« trouve l'anarchie. »

L'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives ne serait, bien entendu, et nous ne pensons pas que le doute puisse exister à cet égard, qu'un commencement; il faudrait ensuite l'étendre successivement à toutes les assemblées électorales du pays et jusque dans la plus petite de nos communes rurales pour la constitution de son conseil municipal.

Or les maires, sans distinction de partis, réunis en Congrès, ne se sont pas montrés favorables à son application dans les élections municipales; ils y ont vu la politique introduite, non pas seulement dans ces élections où l'on peut dire qu'elle se trouve déjà, mais au sein même des conseils municipaux, pesant sur leurs délibérations, et pesant aussi sur tous les actes de l'administration communale; ils ont jugé que les divisions qui, nécessairement, en résulteraient, seraient préjudiciables à la bonne marche des services, et qu'elles rendraient la tâche, déjà très lourde, de toutes les municipalités, extrêmement difficile.

Nous sommes absolument de leur avis.

Il est certain que la représentation proportionnelle, en ouvrant pour ainsi dire la porte de tout conseil municipal à qui pourrait faire une liste pour y entrer, ne rendrait ni aisée, ni meilleure, l'administration de nos communes.

Supposons-en une qui fournisse 240 votants pour 12 conseillers à élire. D'ordinaire il y a, dans cette commune, deux listes en présence, rarement trois; avec la représentation proportionnelle, il y en aura au moins 5 ou 6, peut-être davantage, parce qu'à toute liste, il suffira de recueillir un nombre infime de suffrages pour avoir des élus.

Mettons seulement 5 listes en présence qui reçoivent les suffrages suivants :

La liste A, 125, donc plus de la moitié; la liste B, 39; la liste C, 36; la liste D, 21, et la liste E, 19.

La répartition donnera 6 conseillers à la liste A; 2 conseillers à la liste B; 2 conseillers à la liste C; 1 conseiller à la liste D, et 1 conseiller à la liste E; la liste A, qui avait obtenu la majorité absolue des suffrages, 125 sur 240, ne reçoit que la moitié des sièges; les autres listes qui, toutes réunies, ne se trouveraient encore qu'en minorité, en reçoivent également la moitié, autant que la majorité.

En représentation proportionnelle, cela s'appelle la justice; cela s'appelle donner à chaque parti son dû.

Mais s'imagine-t-on qu'un conseil municipal comme celui-ci, où aucune majorité n'existe, soit pour le mieux composé.

Dans son programme, la liste A avait déclaré urgentes la translation d'un cimetière, la construction d'une école ou celle d'un chemin; les autres listes avaient dit non. Il semble bien, malgré Victor Considérant, que les électeurs se sont prononcés sur le fond même de la question, et que les 125 qui se sont comptés sur la liste A, formant la majorité du corps électoral, étaient en droit d'attendre l'exécution de leur décision. Erreur; grâce à la représentation proportionnelle la majorité du corps électoral n'a plus aucun moyen de faire prévaloir sa volonté.

Du reste au sein de ce conseil municipal, rien ne peut aboutir à cause de ses divisions.

Aujourd'hui le *Journal officiel* nous fait souvent connaître que tels ou tels conseils municipaux qui se trouvaient dans ce cas ont été dissous; n'y a-t-il pas une contradiction saisissante entre le fait de dissoudre ces conseils, et celui de chercher, avec la représentation proportionnelle, à les composer tous sur ce même modèle?

Quand la loi aura organisé la division, le pouvoir exécutif pourra-t-il encore la juger trop absolue?

D'autre part, n'est-ce pas dans les élections communales que les partis pourront le plus facilement, à peu près sans risques pour eux-mêmes, mais en toute sûreté, exercer une influence décisive sur le choix des élus des partis adverses, et n'y-a-t-il pas là, pour la bonne administration de nos communes, un réel danger?

Aucune liste ne passera tout entière; seuls, dans

chacune, pourront être élus les candidats qui se seront classés en tête par le nombre de leurs suffrages; il suffira donc aux partis, pour éliminer les adversaires les plus gênants par leurs connaissances administratives et par leur autorité personnelle, mais les meilleurs alors au point de vue municipal, de porter quelques-unes seulement de leurs voix sur les compagnons de liste de ces adversaires que l'on veut écarter; ainsi pourront se décapiter réciproquement toutes les listes, si bien que la gestion des intérêts communaux ne sera plus confiée qu'aux moins capables.

Enfin, les conseils municipaux, rarement de composition homogène, sont assez près des électeurs pour que le contrôle de ceux-ci puisse s'exercer avec toute l'efficacité désirable, sans une intervention légale de la représentation proportionnelle.

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EST UNE AVENTURE. — Dans son discours à la Chambre du 4 novembre 1909, M. Ferdinand Buisson reconnaissait que l'établissement de la représentation proportionnelle « est une entreprise des plus complexes et des plus graves », et à ceux qui la présentaient comme une aventure, il répondait seulement qu'« il y a une aventure plus grave pour un parti, c'est de ne pas savoir que le monde marche et de ne pas marcher avec lui » (1).

Nous ne croyons pas que dans le pays la repré-

(1) M. Ferdinand Buisson, son discours à la Chambre du 4 novembre 1909.

sensation proportionnelle ait de si profondes racines, mais nous nous permettrons, pour terminer, une double constatation :

La première, c'est qu'il est à peu près impossible de prévoir les résultats que donnerait sa première application; or, comme ces résultats seraient pour longtemps acquis, il est bien permis de considérer la représentation proportionnelle, qui n'offre pas d'avantages et qui est remplie d'inconvénients et de dangers, comme une aventure à laquelle il serait au moins imprudent de se livrer;

La seconde, c'est que la Chambre jusqu'à ce jour, cependant en bonne majorité proportionnaliste, s'est montrée impuissante à arrêter un texte.

La Commission du suffrage universel de la 9^e législature a eu son système; celle de la 10^e législature en a eu d'autres, et la Chambre elle-même, en trois délibérations successives, a voté trois textes comportant des différences capitales sur des points essentiels de la loi.

La Chambre prochaine modifiera encore, on peut en être certain, le dernier texte de la Chambre qui s'en va.

Serait-il bien possible de faire une démonstration plus éclatante des difficultés et des risques de l'entreprise.

Les proportionnalistes veulent la proportionnelle, mais ils sont impuissants encore à nous dire comment ils la veulent.

Nous pouvons attendre !



ANNEXES

ANNEXE I

*Texte adopté par la Chambre en première délibération
(4 juin 1912)*

ARTICLE PREMIER

Les membres de la Chambre des Députés sont élus au scrutin de liste, avec représentation des minorités.

ARTICLE 2

Chaque département forme une circonscription électorale. Cependant si le nombre des députés à élire est supérieur à sept, le département est divisé en plusieurs circonscriptions, conformément au tableau annexé à la présente loi.

Chaque liste reçoit autant de sièges que le nombre moyen des suffrages de cette liste contient de fois le quotient électoral calculé sur le nombre des votants.

ARTICLE 3

Le nombre des sièges attribués à une circonscription est calculé sur le chiffre des électeurs inscrits.

Ce chiffre est celui des électeurs portés sur les listes électorales de l'année du précédent renouvellement de la Chambre des Députés.

Chaque circonscription élit un député par 22.500 électeurs inscrits et par fraction supplémentaire supérieure à 11.250.

Les circonscriptions des départements divisés pourront avoir plus de sept députés

ARTICLE 3 bis

Des régions électorales sont formées par la réunion de plusieurs circonscriptions pour la répartition des sièges correspondant aux restes.

Les circonscriptions d'un même département font partie d'une même région.

Dans aucun département de la France continentale, à l'exception du territoire de Belfort, le nombre des députés ne peut être inférieur à celui des sénateurs, augmenté d'une unité.

En conséquence, les circonscriptions et les régions électorales sont constituées conformément aux indications du tableau annexé à la présente loi.

ARTICLE 4

Nul ne peut être candidat dans plus de trois circonscriptions, ni inscrit sur plus d'une liste par circonscription.

ARTICLE 5

Les listes sont constituées, pour chaque circonscription, par les groupements de candidats qui sont présentés conjointement par deux cents électeurs inscrits dans la circonscription, et qui par une déclaration signée par eux et dûment légalisée acceptent la candidature dans cette circonscription.

Si ces déclarations de candidature sont libellées sur feuilles séparées, elles devront faire mention des candidats avec lesquels les déclarants sont conjointement présentés.

Une liste ne peut comprendre un nombre de candidats supérieur à celui des députés à élire dans la circonscription.

Toute candidature isolée est considérée comme formant une liste à elle seule.

ARTICLE 6

Toute liste doit être déposée à la préfecture à partir de l'ouverture de la période électorale et au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin.

La préfecture enregistre la liste et son titre et la numérote.

L'enregistrement est refusé à toute liste portant plus de noms qu'il n'y a de députés à élire.

Ne peuvent être enregistrés que les noms des candidats qui ont fait leur déclaration en se conformant aux dispositions des articles 5 et 6.

Il est donné un reçu provisoire du dépôt de la liste à chacun des candidats qui la composent.

Le récépissé définitif est délivré dans les vingt-quatre heures.

ARTICLE 7

Si des déclarations sont déposées par le même citoyen dans plus de trois circonscriptions, les trois premières en date sont seules valables.

Si la date de ces déclarations ne permet de déterminer l'ordre que des deux premières ou de la première d'entre elles, les autres sont nulles.

Si elles portent la même date, toutes sont nulles.

ARTICLE 8

Un candidat inscrit sur une liste ne peut en être rayé que s'il notifie sa volonté de s'en retirer, à la préfecture, par exploit d'huissier, douze jours francs avant celui du scrutin.

ARTICLE 9

Toute liste peut être complétée, s'il y a lieu, au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin, par le nom de nouveaux candidats qui, présentés par tous les candidats déjà inscrits sur la liste, font la déclaration de candidature exigée par l'article 6.

ARTICLE 10

L'ordre de présentation de la liste peut être modifié par une déclaration conforme de tous les candidats de cette liste, au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin.

ARTICLE 11

Plusieurs listes d'une même région électorale, appartenant ou non à une même circonscription, peuvent déclarer mettre en commun leurs suffrages en vue de l'attribution des sièges restant à répartir après application de l'article 21.

Ces déclarations doivent être faites, dans les mêmes délais que les déclarations de candidatures, à la préfecture désignée à cet effet.

Elles ne sont valables que si elles sont réciproques et signées par le premier candidat de chaque liste.

Si ces déclarations sont libellées sur feuilles séparées, chacune d'elles doit faire mention expresse de toutes les listes formant le groupement.

Cette mise en commun ne peut être dénoncée pour une liste que par le premier candidat de cette liste, dans les mêmes conditions et délais que le retrait de candidature.

ARTICLE 12

Le dimanche précédant l'ouverture du scrutin, les listes enregistrées doivent être affichées à la porte des bureaux de vote, par les soins de l'Administration préfectorale, avec leur numéro, leur titre et, s'il y a lieu, la désignation des listes avec lesquelles elles mettent en commun leurs suffrages.

ARTICLE 13

Les bulletins de vote de toutes les listes de la circonscription sont imprimés sur une même feuille par les soins de l'Administration.

Chaque liste porte le numéro qui lui a été attribué, son titre et, s'il y a lieu, la désignation des listes avec lesquelles elle met en commun ses suffrages.

Les noms des candidats sont imprimés suivant l'ordre de présentation. Des lignes en blanc sont laissées au bas de chacun des bulletins. En outre, sur chacune de ces feuilles, il est réservé un bulletin blanc, portant également un numéro de liste.

Ces bulletins doivent pouvoir se séparer facilement.

Deux feuilles de bulletins, ainsi qu'une circulaire remise par chaque liste de candidats, sont distribuées à chaque électeur en même temps que les cartes électorales, par les soins de l'Administration.

Un règlement d'administration publique fixe les dimen-

sions et poids maxima des circulaires, ainsi que les conditions de remise de ces diverses pièces.

De plus, des feuilles de bulletins sont à la disposition des électeurs dans toutes les sections de vote.

Sont déclarés nuls tous bulletins autres que ceux fournis par l'Administration.

ARTICLE 14

Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription.

ARTICLE 15

Lorsqu'un bulletin de vote contient un nombre de suffrages supérieur à celui des députés à élire, ce bulletin est valable, mais les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.

Toutefois, lorsque l'on ne peut déterminer l'ordre de ces suffrages, le bulletin est nul.

Lorsque le nom d'un candidat est répété sur un bulletin de vote, ce dernier est valable, mais il n'est compté qu'une voix à ce candidat.

ARTICLE 16

Les suffrages donnés aux candidats comptent individuellement à ces candidats ainsi qu'à la liste sur laquelle ils figurent.

Les suffrages laissés en blanc sur tout bulletin de vote portant un titre de liste, et qui n'a pas été modifié, seront comptés à cette liste, mais seulement à titre de suffrage de liste pour le calcul de la répartition des sièges entre les listes.

ARTICLE 17

Sont déclarés nuls les suffrages donnés à des citoyens dont la candidature n'a pas été enregistrée.

Les suffrages nuls ne sont comptés que pour le contrôle de l'opération électorale.

ARTICLE 18

Le dépouillement opéré dans chaque bureau de vote fixe le nombre des votants, le nombre des suffrages accordés à chacun des candidats et le nombre des suffrages de liste attribués à chacune des listes dans ce bureau de vote.

Le résultat du scrutin est immédiatement arrêté, signé par les membres du bureau et rendu public.

ARTICLE 19

Pour chacune des circonscriptions, une Commission de recensement centralise les procès-verbaux des bureaux de vote, constate le nombre des votants et le nombre des suffrages accordés à chacun des candidats.

La Commission établit la masse électorale de chaque liste en additionnant les suffrages respectivement obtenus par tous les candidats appartenant à cette liste et les suffrages de liste qui lui ont été attribués.

A l'effet de fixer le nombre moyen des suffrages de chaque liste, la Commission divise la masse électorale de cette liste par le nombre de députés à élire dans la circonscription.

ARTICLE 20

La Commission détermine le quotient électoral en divisant le nombre total des votants par le nombre des députés à élire dans la circonscription.

Elle attribue ensuite à chaque liste autant de sièges que le nombre moyen des suffrages de cette liste contient de fois le quotient électoral.

ARTICLE 21

Dans toute circonscription, si le nombre de suffrages d'une liste ou la somme des nombres moyens de suffrages de plusieurs listes faisant partie d'un même groupement atteint la majorité absolue du nombre des votants de la circonscription, les sièges restants sont attribués à cette liste ou à ces listes groupées.

Les sièges attribués en commun à des listes groupées

d'une même circonscription sont répartis entre ces listes par le procédé des moyennes.

Pour chacune des régions électorales, une Commission de recensement général des votes centralise les procès-verbaux des Commissions de recensement des circonscriptions.

Cette Commission régionale répartit les sièges restant de la région, par le procédé des moyennes, entre les groupements composés des listes qui, ayant déclaré mettre en commun leurs suffrages, appartiennent aux circonscriptions dans lesquelles la représentation est encore incomplète et, s'il y a lieu, entre les listes isolées de ces mêmes circonscriptions.

ARTICLE 22

La répartition par le procédé des moyennes s'effectue de la manière suivante :

Pour obtenir la moyenne d'une liste, on divise le nombre moyen de ses suffrages par le nombre de sièges qui lui ont déjà été attribués plus un.

Pour obtenir la moyenne d'un groupement de listes, on divise la somme de leurs nombres moyens de suffrages par le total des sièges qui leur ont déjà été attribués plus un.

Le premier des sièges à répartir est attribué à la liste ou au groupement de listes qui présente la plus forte moyenne.

Si plusieurs listes ou groupements de listes présentent également la plus forte de ces moyennes, le siège est attribué à la liste ou au groupement qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages.

On procède de même successivement pour chacun des autres sièges disponibles.

ARTICLE 23

Les sièges auxquels a droit un groupement de listes en vertu du dernier paragraphe de l'article 22 sont répartis entre les listes de ce groupement qui présentent les plus forts restes après l'attribution prévue à l'article 21, sous

réserve d'assurer à chaque circonscription sa représentation complète.

A cet effet, toutes les listes des circonscriptions de la région dans lesquelles la représentation est encore incomplète sont classées par ordre d'importance de leurs restes et sans distinction de groupements.

L'attribution doit se faire en accordant successivement à chacune de ces listes ainsi classées un des sièges auxquels a droit le groupement dont cette liste fait partie.

Lorsqu'une circonscription a sa représentation complète, les listes de cette circonscription ne participent plus à la répartition.

ARTICLE 24

Si un siège doit revenir à une liste ayant recueilli un nombre moyen de suffrages inférieur au tiers du quotient, ou si aucune liste de la circonscription n'y a droit, ce siège est attribué à la liste de la circonscription qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages.

ARTICLE 25

La Commission régionale proclame élus, jusqu'à concurrence des sièges attribués, les candidats les plus favorisés de chaque liste.

En cas d'égalité de suffrages, l'élection est acquise au candidat le plus âgé.

Si un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué, parmi les candidats en ligne, à celui qui a recueilli le plus de suffrages, et, en cas d'égalité de suffrages, au plus âgé.

Les candidats ne peuvent être proclamés élus que si le nombre de leurs suffrages est au moins égal, soit au quotient électoral, soit à la moitié du nombre moyen des suffrages de la liste dont ils font partie.

ARTICLE 26

Lorsqu'une liste a droit à plus de sièges qu'elle n'a présenté de candidats pouvant être proclamés, ces sièges sont attribués, dans les conditions de l'article précédent, aux

candidats de la circonscription, non encore proclamés, qui, appartenant aux listes groupées avec la première ou, à défaut, aux autres listes, ont obtenu le plus grand nombre de suffrages.

ARTICLE 27

Les suffrages recueillis par un candidat décédé dans les douze jours qui précèdent le scrutin sont valablement acquis à la liste à laquelle il appartenait, et le siège qui pourrait lui revenir à raison de son nombre de suffrages est attribué au candidat le plus favorisé après lui

ARTICLE 28

Lorsque le nombre total des votants d'une circonscription n'est pas supérieur à la moitié des inscrits ou lorsque le nombre total des bulletins valables n'est pas supérieur au quart des inscrits, la Commission de recensement n'attribue aucun siège.

Les électeurs sont convoqués à nouveau quinze jours après et la répartition des sièges est effectuée, dans la circonscription, quel que soit le nombre total des votants ou des bulletins valables.

ARTICLE 29

Les candidats venant sur chaque liste après ceux qui ont été proclamés élus sont appelés, dans les conditions de l'article 25, à remplacer les députés de cette liste dont les sièges deviennent vacants par suite d'option, de démission, de décès, ou pour toute autre cause

ARTICLE 30

Si, après appel fait aux suppléants, la représentation d'une circonscription est réduite du tiers, il est procédé dans le délai de trois mois à des élections complémentaires, à moins que la dernière vacance ne se produise dans les six mois qui précèdent le renouvellement de la Chambre

ARTICLE 31

Les dispositions de la présente loi sont applicables à l'Algérie et aux colonies.

Toutefois, il demeure attribué dix députés aux colonies, conformément aux indications du tableau annexé à la présente loi.

ARTICLE 32

La loi du 17 juillet 1889 est abrogée.

ARTICLE 33

La présente loi entrera en vigueur au prochain renouvellement de la Chambre des Députés.

A partir de son entrée en vigueur, toutes les dispositions contraires seront abrogées.

ANNEXE II

*Texte adopté par la Chambre en seconde délibération
le 10 juillet 1912, et transmis au Sénat*

ARTICLE PREMIER

Les membres de la Chambre des Députés sont élus au scrutin de liste avec représentation des minorités.

ARTICLE 2

Chaque département forme une circonscription électorale.

ARTICLE 3

Le nombre des sièges attribués à une circonscription est calculé d'après le nombre des habitants de nationalité française.

Chaque circonscription élit un député par 70.000 habitants français et par fraction supérieure à 20.000.

Le nombre des députés à élire par chaque circonscription est fixé conformément au tableau annexé à la présente loi.

ARTICLE 4

Nul ne peut être candidat dans plus de deux circonscriptions.

ARTICLE 5

Les listes sont constituées, pour chaque circonscription, par les groupements de candidats qui sont présentés conjointement par deux cents électeurs inscrits dans la circonscription, et qui, par une déclaration signée par eux et dûment légalisée, acceptent la candidature dans cette circonscription.

Une liste ne peut comprendre un nombre de candidats supérieur à celui des députés à élire dans la circonscription.

Toute candidature isolée est considérée comme formant une liste à elle seule.

ARTICLE 6

Toute liste doit être déposée à la préfecture désignée à cet effet à partir de l'ouverture de la période électorale et au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin.

La préfecture enregistre la liste et son titre et lui donne un numéro d'ordre.

L'enregistrement est refusé à toute liste portant plus de noms qu'il n'y a de députés à élire.

Il est également refusé à toute liste portant le nom d'un candidat figurant sur une autre liste déjà enregistrée dans la circonscription.

Ne peuvent être enregistrés que les noms des candidats qui ont fait leur déclaration en se conformant aux dispositions des articles 4 et 5.

L'enregistrement ne peut être refusé pour aucun motif.

Il est donné un reçu provisoire du dépôt de la liste à chacun des candidats qui la composent

Le récépissé définitif est délivré dans les vingt-quatre heures.

ARTICLE 7

Si des déclarations sont déposées par le même citoyen dans plus d'une circonscription, la première en date est seule valable.

Si elles portent la même date, toutes sont nulles.

ARTICLE 8

Un candidat inscrit sur une liste ne peut en être rayé que s'il notifie à la préfecture, par exploit d'huissier, la volonté de s'en retirer, douze jours francs avant celui du scrutin

ARTICLE 9

Toute liste peut être complétée, s'il y a lieu, au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin, par le nom de nouveaux candidats qui, présentés par tous les candidats déjà inscrits sur la liste, font la déclaration de candidature exigée par l'article 5.

L'ordre de présentation des noms portés sur la liste peut

être modifié par une déclaration conforme de tous les candidats de cette liste, au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin.

ARTICLE 10

Plusieurs listes appartenant à une même circonscription peuvent déclarer mettre en commun leurs suffrages en vue de l'attribution des sièges correspondant aux restes.

Ces déclarations doivent être faites à la préfecture, dans les mêmes délais que les déclarations de candidatures.

Elles ne sont valables que si elles sont réciproques et signées par le premier candidat de chaque liste.

Si ces déclarations sont libellées sur feuilles séparées, chacune d'elles doit faire mention expresse de toutes les listes formant le groupement.

Cette mise en commun ne peut être dénoncée pour une liste que par le premier candidat de cette liste, dans les mêmes conditions et délais que le retrait de candidature.

ARTICLE 11

Le dimanche précédant l'ouverture du scrutin, les listes enregistrées doivent être affichées à la porte des bureaux de vote, par les soins de l'Administration préfectorale, avec leur numéro, leur titre, et s'il y a lieu la désignation des listes avec lesquelles elles mettent en commun leurs suffrages.

ARTICLE 12

Les bulletins de vote de toutes les listes de la circonscription sont imprimés sur une même feuille par les soins de l'Administration.

Chaque liste porte le numéro qui lui a été attribué, son titre et s'il y a lieu la désignation des listes avec lesquelles elle met en commun ses suffrages.

Les noms des candidats sont imprimés suivant l'ordre de présentation. Des lignes en blanc sont laissées au bas de chacun des bulletins. En outre, sur chacune de ces feuilles il est réservé un bulletin blanc, portant également un numéro de liste.

Ces bulletins doivent pouvoir se séparer facilement.

Deux feuilles de bulletins, ainsi qu'une circulaire remise par chaque liste de candidats, sont distribuées à chaque électeur, en même temps que les cartes électorales, par les soins de l'Administration.

Un règlement d'administration publique fixe les dimensions et poids maxima des circulaires, ainsi que les conditions de remise de ces diverses pièces.

De plus, des feuilles de bulletins sont à la disposition des électeurs dans toutes les sections de vote.

Sont déclarés nuls tous bulletins autres que ceux fournis par l'Administration.

ARTICLE 13

Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription.

ARTICLE 14

Lorsqu'un bulletin de vote contient un nombre de suffrages supérieur à celui des députés à élire, ce bulletin est valable, mais les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.

Toutefois, lorsque l'on ne peut déterminer l'ordre de ces suffrages, le bulletin est nul.

Lorsque le nom d'un candidat est répété sur un bulletin de vote, ce dernier est valable, mais il n'est compté qu'une voix à ce candidat.

ARTICLE 15

Les suffrages donnés aux candidats comptent individuellement à ces candidats, ainsi qu'à la liste dont ils font partie.

Les suffrages non exprimés sur tout bulletin incomplet portant un titre et un numéro de liste sont comptés à cette liste.

Les suffrages recueillis par un candidat décédé dans les douze jours qui précèdent le scrutin sont valablement acquis à la liste à laquelle il appartient.

ARTICLE 16

Sont déclarés nuls les suffrages donnés à des citoyens dont la candidature n'a pas été enregistrée.

Les suffrages nuls ne sont comptés que pour le contrôle de l'opération électorale.

ARTICLE 17

Le dépouillement opéré dans chaque bureau de vote fixe le nombre des votants, le nombre des suffrages accordés à chacun des candidats et le nombre des suffrages de liste attribués à chacune des listes dans ce bureau de vote.

Le résultat du scrutin est immédiatement arrêté, signé par les membres du bureau et rendu public.

ARTICLE 18

Après le dépouillement du scrutin, les bulletins de chaque section de vote et le procès-verbal des opérations électorales de cette section sont mis sous enveloppe et scellés, par le président de la section, en présence des représentants de chaque liste; ils sont déposés aussitôt après à la poste, sous pli recommandé adressé au président du tribunal civil du chef-lieu du département.

ARTICLE 19

La commission générale de recensement est présidée par le président du tribunal civil, assisté de trois membres du conseil général tirés au sort.

Les plis sont décachetés et le recensement est effectué en présence de deux représentants de chacune des listes de candidats, désignés par ces derniers.

Les réclamations sont consignées au procès-verbal et les pièces contestées sont jointes au dossier.

ARTICLE 20

La commission constate le nombre des votants et le nombre des suffrages accordés à chacun des candidats.

Elle établit la masse électorale de chaque liste en addi-

tionnant les suffrages respectivement obtenus par tous les candidats appartenant à cette liste et les suffrages de listes qui lui ont été attribués.

A l'effet de fixer le nombre des suffrages de chaque liste, la commission divise la masse électorale de cette liste par le nombre de députés à élire dans la circonscription.

ARTICLE 21

La Commission détermine le quotient électoral en divisant le nombre total des votants par le nombre des députés à élire dans la circonscription.

Chaque liste reçoit autant de sièges que le nombre des suffrages de cette liste contient de fois le quotient électoral.

Il est attribué ensuite à chacun des groupements de listes autant de sièges que la somme des restes de ses listes contient de fois le quotient électoral.

Puis un siège est attribué à la liste ou au groupement de listes ayant obtenu la majorité absolue du nombre des votants si cette liste ou ce groupement de listes n'a pas déjà obtenu la majorité absolue du nombre des sièges.

S'il reste encore des sièges à pourvoir, ils sont répartis par le procédé des moyennes entre les groupements de listes et les listes isolées.

ARTICLE 22

Les sièges attribués en commun à un groupement de listes sont répartis entre ces listes par le procédé des moyennes.

ARTICLE 23

La répartition par le procédé des moyennes s'effectue de la manière suivante :

Pour obtenir la moyenne d'une liste, on divise le nombre de ses suffrages par le nombre de sièges qui lui ont déjà été attribués plus un.

Pour obtenir la moyenne d'un groupement de listes, on divise la somme de leurs suffrages par le total des sièges qui leur ont déjà été attribués plus un.

Le premier des sièges à répartir est attribué à la liste ou au groupement de listes qui présente la plus forte moyenne.

Si plusieurs listes ou groupements de listes présentent également la plus forte de ces moyennes, le siège est attribué à la liste ou au groupement qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages.

On procède de même successivement pour chacun des autres sièges disponibles.

ARTICLE 24

Les sièges sont attribués dans chaque liste aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

En cas d'égalité de suffrages, l'élection est acquise au candidat le plus âgé.

Si un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué, parmi les candidats en ligne, à celui qui a recueilli le plus de suffrages, et, en cas d'égalité, au plus âgé.

Les candidats ne peuvent être proclamés élus que si le nombre de leurs suffrages est au moins égal, soit au quotient électoral, soit à la moitié du nombre des suffrages de la liste dans ils font partie.

ARTICLE 25

Lorsque le nombre total des votants d'une circonscription n'est pas supérieur à la moitié des inscrits ou lorsque le nombre total des bulletins valables n'est pas supérieur au quart des inscrits, la commission de recensement n'attribue aucun siège.

Les électeurs sont convoqués à nouveau quinze jours après et la répartition des sièges est effectuée, dans la circonscription, quel que soit le nombre total des votants ou des bulletins valables.

ARTICLE 26

Les candidats venant sur chaque liste après ceux qui ont été proclamés élus sont appelés, dans les conditions de l'article 24, à remplacer les députés de cette liste dont les

sièges deviennent vacants par suite d'option, de démission, de décès, ou pour toute autre cause.

La notification de cet appel aux suppléants est faite par le Président de la Chambre.

ARTICLE 27

Si, après appel fait aux suppléants, la représentation d'une circonscription est réduite du tiers ou de cinq députés lorsqu'elle en comprend plus de quinze, il est procédé dans le délai de trois mois à des élections complémentaires, à moins que la dernière vacance ne se produise dans les six mois qui précèdent le renouvellement de la Chambre.

ARTICLE 28

Des emplacements spéciaux et d'une surface égale seront réservés pour chaque liste, dans chaque commune. L'affichage électoral est interdit en dehors de ces emplacements.

ARTICLE 29

L'élection à la Chambre des Députés d'un membre du Sénat met fin à son mandat de sénateur.

ARTICLE 30

Les dispositions de la présente loi sont applicables à l'Algérie et aux colonies.

Toutefois, il demeure attribué dix députés aux colonies, conformément aux indications du tableau annexé à la présente loi.

ARTICLE 31

La présente loi entrera en vigueur au prochain renouvellement de la Chambre des Députés.

A partir de son entrée en vigueur, toutes les dispositions contraires et la loi du 17 juillet 1889 seront abrogées.

ANNEXE III

Texte voté par le Sénat (10 juin 1913 et 10 mars 1914)

ARTICLE PREMIER

Les membres de la Chambre des Députés sont élus suivant la règle majoritaire, au scrutin de liste, nul ne pouvant être élu s'il a moins de voix que ses concurrents.

ARTICLE 2

Les députés sont élus pour six ans.

Ils se renouvellent par moitié tous les trois ans. A cet effet, les départements et colonies sont répartis en deux séries, suivant un tableau ci-annexé. Dès le début de la législature, la série qui devra être renouvelée à l'expiration de la première période triennale sera désignée par voie de tirage au sort, opéré en séance publique.

ARTICLE 3

Chaque département élit un député par 21.500 électeurs inscrits sur les listes de l'année qui précède le renouvellement, toute fraction supérieure à moitié de ce chiffre comptant pour le chiffre entier. Toutefois, aucun département n'élit moins de trois députés. Le territoire de Belfort élit un député.

Exceptionnellement, pour le prochain renouvellement le nombre des députés à élire par chaque département est déterminé d'après le chiffre des inscrits sur les listes électorales de 1912, par le tableau ci-annexé, qui sera revisable pour la série intéressée avant chaque renouvellement triennal.

ARTICLE 4

Chaque département forme une seule circonscription électorale, s'il élit moins de 6 députés. En cas contraire, il est divisé en circonscriptions élisant chacune 3 députés

au moins et 5 au plus. Ces circonscriptions seront déterminées par une loi spéciale, suivant un tableau qui sera soumis par le Gouvernement au vote du Parlement dans le mois qui suivra la promulgation de la présente loi.

ARTICLE 5

Les procès-verbaux des opérations électorales de chaque commune sont rédigés en double. L'un de ces doubles restera déposé au secrétariat de la mairie; l'autre sera déposé de suite à la poste sous pli scellé et recommandé à l'adresse du préfet pour être remis à la Commission de recensement.

ARTICLE 6

Le recensement général des votes se fait pour toute circonscription électorale au chef-lieu du département en séance publique, au plus tard le mercredi qui suit le scrutin.

Il est opéré par une Commission composée du président du tribunal civil, président, et des quatre membres du Conseil général, non candidats, qui y compteront la plus longue durée de fonctions : en cas de durée égale, le plus âgé se trouvera désigné.

Si le président du tribunal civil se trouve empêché, il est remplacé par le vice-président et à son défaut par le juge le plus ancien. Les conseillers sont eux-mêmes, en cas d'empêchement, remplacés suivant l'ordre d'ancienneté.

L'opération du recensement est constatée par un procès-verbal.

ARTICLE 7

Lorsqu'il y aura lieu à deux tours de scrutin, il sera procédé au second dès le dimanche qui suit la proclamation du résultat du premier. Les déclarations de candidatures prescrites par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1889 seront, en ce cas, reçues jusqu'au vendredi à midi.

ARTICLE 8

Sauf le cas de dissolution, qui emporte renouvellement intégral de la Chambre, les élections ont lieu dans les

soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de la série renouvelable.

Il n'est pas pourvu aux vacances survenues dans les six mois qui précèdent un renouvellement triennal, quelle que soit la série à laquelle appartienne le siège devenu vacant.

ARTICLE 9

La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies. Chaque département de l'Algérie et chaque colonie forment une seule circonscription.

Toutefois, il n'est rien modifié quant au nombre des députés qu'ils élisent actuellement et qui continuera à leur être attribué.

ARTICLE 10

La présente loi entrera en vigueur au prochain renouvellement de la Chambre.

Seront abrogées à partir de cette date les dispositions qui y sont contraires et notamment les articles 33 et 34 du décret réglementaire du 2 février 1852, le paragraphe 3 de l'article 4 et l'article 15 de la loi organique du 30 novembre 1875, les articles 6 et 7 de la loi du 16 juin 1885 et l'article 2 de la loi du 13 février 1889.

ANNEXE IV

Nouveau texte de la Chambre (18 novembre 1913)

ARTICLE PREMIER

Les membres de la Chambre des Députés sont élus au scrutin de liste avec représentation des minorités.

ARTICLE 2

Chaque département forme une circonscription électorale.

Toutefois les départements de la Seine et du Nord sont divisés en plusieurs circonscriptions, conformément au tableau annexé à la présente loi.

ARTICLE 3

Le nombre des sièges attribués à une circonscription est calculé sur le chiffre des électeurs inscrits.

Ce chiffre est celui des électeurs portés sur les listes électorales de l'année du précédent renouvellement de la Chambre des Députés.

Chaque circonscription élit un député par 22.500 électeurs inscrits et par fraction supplémentaire supérieure à 11.250.

Toutefois, aucun département n'élit moins de trois députés, à l'exception du territoire de Belfort.

ARTICLE 4

Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription.

ARTICLES 5, 6, 7, 8 et 9

(Ces articles sont les mêmes que ceux de la seconde délibération et ils portent les mêmes numéros).

ARTICLES 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16

(Comme aux articles 11, 12, 13, 14, 15, 16 et 17 du texte voté en seconde délibération encore; la suppression de l'article 10 relatif à l'apparement les ayant tous avancés d'un numéro).

ARTICLE 17

Après le dépouillement du scrutin, les bulletins de chaque section de vote et le double du procès-verbal des opérations électorales de cette section sont mis sous enveloppe et scellés, par le président de la section, en présence des représentants de chaque liste; ils sont déposés de suite à la poste, sous pli recommandé, à l'adresse du préfet pour être remis à la commission de recensement.

ARTICLE 18

Les plis sont décachetés et recensés par la commission de recensement général, en présence de deux représentants de chacune des listes de candidats, désignés par ces derniers.

Les réclamations sont consignées au procès-verbal et les pièces contestées sont jointes au dossier.

ARTICLE 19

La commission constate le nombre des votants et le nombre des suffrages accordés à chacun des candidats.

Elle établit la masse électorale de chaque liste en additionnant les suffrages respectivement obtenus par tous les candidats appartenant à cette liste et les suffrages de liste qui lui ont été attribués.

A l'effet de fixer le nombre des suffrages de chaque liste, la commission divise la masse électorale de cette liste par le nombre de députés à élire dans la circonscription.

ARTICLE 20

Chaque liste reçoit autant de sièges que le nombre des suffrages de cette liste contient de fois le quotient électoral

déterminé en divisant le nombre total des votants par le nombre des députés à élire dans la circonscription.

Ces sièges sont attribués dans chaque liste aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

S'il y a lieu, les sièges restants sont attribués, dans l'ordre de leurs suffrages, aux candidats non encore proclamés, qui ont atteint la majorité absolue, à quelque liste qu'ils appartiennent.

A défaut, ces derniers sièges sont attribués à la majorité relative par un deuxième tour de scrutin qui a lieu le deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du premier scrutin.

En cas d'égalité de suffrages, l'élection est acquise au candidat le plus âgé.

ARTICLE 21

Les candidats au deuxième tour de scrutin sont présentés dans les mêmes conditions que pour le premier tour. Le dépôt de listes devra être effectué au plus tard huit jours francs avant celui du scrutin.

ARTICLE 22

Lorsque la représentation d'une circonscription électorale se trouve, par l'effet de vacances survenues, réduite aux deux tiers de ses membres, il est, dans le délai de trois mois à dater de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires.

Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où la circonscription électorale aurait perdu plus de la moitié de ses membres.

ARTICLE 23

Des emplacements spéciaux et d'une surface égale seront réservés pour chaque liste, dans chaque commune. L'affichage électoral est interdit en dehors de ces emplacements.

ARTICLE 24

L'élection à la Chambre des Députés d'un membre du Sénat met fin à son mandat de Sénateur.

ARTICLE 25

Les dispositions de la présente loi sont applicables à l'Algérie et aux colonies; toutefois, il demeure attribué dix députés aux colonies.

Le nombre des députés à élire par chaque circonscription est fixé conformément au tableau annexé à la présente loi.

ARTICLE 26

La présente loi entrera en vigueur au prochain renouvellement de la Chambre des Députés.

A partir de son entrée en vigueur, toutes les dispositions contraires et la loi du 17 juillet 1889 seront abrogées.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES :

Propositions de Lois, Projets et Rapports d'après leur ordre chronologique

Abréviations : A, annexes. — S. O., session ordinaire; S. Ex., session extraordinaire. — p., pages. — J. O., Journal Officiel renfermant l'annexe, suivi de la date de sa publication.

ASSEMBLÉE NATIONALE

- 26 Décembre 1873.. Proposition PERNOLET, N° 2139 — A.,
p. 261 et 353 — J. O., 10 et 13 jan-
vier 1874.
- 13 Janvier 1874 ... Proposition DE RAMBURES, N° 2162 — A.,
p. 535 — J. O., 19 janvier 1874.
- 24 Février 1874 ... Proposition PERNOLET, N° 2237 — A.,
p. 1699 — J. O., 4 mars 1874.
- 17 Juin 1875 Proposition PERNOLET, N° 3099 — A.,
p. 4908 — J. O., 3 juillet 1875.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Seconde législature

- 25 Novembre 1880 . Proposition CANTAGREL, N° 3044 — A.,
p. 11804 — J. O., 2 décembre 1880.

Sixième législature

- 25 Juin 1896 Proposition LE GAVRIAN et DANSETTE,
N° 1956 — A., S. O., p. 601 —
J. O., 28 septembre 1896.
- 25 Juin 1896 Proposition ABBÉ LEMIRE, N° 1961 —
A., S. O., p. 609 — J. O., 1^{er} octo-
bre 1896.

- 20 Janvier 1898 ... Proposition CHASSAING, N° 2972 — A.,
S. O. p. 580 — J. O., 28 avril 1898.

Septième législature

- 18 Décembre 1899.. Proposition MIRMAN, N° 1292 — A.,
S. Ex., p. 535 — J. O., 27 jan-
vier 1900.
- 8 Novembre 1900 . Proposition DANSETTE, N° 1918 — A.,
S. Ex., p. 304 — J. O., 17 jan-
vier 1901.
- 28 Janvier 1901 ... Proposition CHASSAING et Louis MAR-
TIN, N° 2154 — A., S. O., p. 53 —
J. O., 28 février 1901.
- 9 Décembre 1901.. Proposition VAZEILLE, N° 2822 — A.,
S. Ex., p. 204 — J. O., 5 jan-
vier 1902.
- 5 Mars 1902..... Rapport RUAU, N° 3070 — A., S. O.,
p. 309 — J. O., 11 mai 1902.

Huitième législature

- 10 Juin 1902 Proposition DANSETTE, N° 8 — A.,
S. O., p. 2003 — J. O., 18 fé-
vrier 1904.
- 8 Juin 1903 Proposition Louis MILL, N° 967 — A.,
S. O., p. 547 — J. O., 29 juin 1903.
- 9 Juin 1903 Proposition DANSETTE, N° 978 — A.,
S. O., p. 837 — J. A., 31 août 1903.
- 25 Juin 1903 Proposition Louis MARTIN, N° 1079
— A., S. O., p. 959 — J. O.,
5 octobre 1903.
- 4 Juillet 1903..... Proposition MIRMAN, N° 1180 — A.,
S. O., p. 2066 — J. O., 23 fé-
vrier 1904.
- 23 Décembre 1903 . Proposition BOUHEY-ALEX, N° 1394
— A., S. Ex., p. 307 — J. O.,
3 avril 1904.
- 7 Avril 1905 Rapport Charles BENOIST, N° 2376 —
A., S. O., p. 470 — J. O., 20 juil-
let 1905.

Neuvième législature

- 12 Juin 1906 Proposition DANSETTE, N° 22 — A.,
S. O., p. 1812 — J. O., 12 février 1907.
- 12 Juin 1906 Proposition Louis MARTIN, N° 37 — A.,
S. O., p. 491 — J. O., 6 août 1906.
- 14 Juin 1906 Proposition MASSABUAU, N° 104 — A.,
S. O., p. 587 — J. O., 18 août 1906.
- 8 Novembre 1906 . Proposition Étienne FLANDIN, N° 408
— A., S. O., p. 90 — J. O.,
27 avril 1907.
- 22 Mars 1907..... Rapport Étienne FLANDIN, N° 883 —
A., S. O., p. 257 — J. O., 30 mai 1907.
- 3 Mars 1909..... Rapport Alex. VARENNE, N° 2353 — A.,
S. O., p. 234 — J. O., 30 avril 1909.

Dixième législature

- 9 Juin 1910 Proposition AJAM, N° 6 — A., S. O.,
p. 459 — J. O., 10 juillet 1910.
- 10 Juin 1910 Proposition J.-L. BRETON, N° 34 — A.,
S. O., p. 1233 — J. O., 19 décem-
bre 1910.
- 14 Juin 1910 Proposition MASSABUAU, N° 107 — A.,
S. O., p. 494 — J. O., 19 juil-
let 1910.
- 30 Juin 1910 Projet BRIAND, N° 201 — A., S. O.,
p. 577 — J. O., 18 août 1910.
- 8 Juillet 1910 Proposition Th. REINACH, N° 295 —
A., S. O., p. 656 — J. O., 4 novem-
bre 1910.
- 15 Novembre 1910 . Proposition CELS, N° 462 — A., S.
Ex., p. 111 — J. O., 1^{er} mars 1911.
- 19 Janvier 1911 ... Proposition BOUTAUD, N° 677 — A.,
S. O., p. 62 — J. O., 20 avril 1911.
- 16 mars 1911..... Rapport GROUSSIÉ, N° 826 — A.,
S. O., p. 110 — J. O., 2 mai 1911.
- 12 Avril 1911 Proposition VAZEILLE, N° 945 — A.,
S. O., p. 326 — J. O., 11 juin 1911.
- 16 Juin 1911 2^e Rapport GROUSSIÉ, N° 1046 — A.,
S. O., p. 549 — J. O., 29 août 1911.

- 26 Décembre 1911 . 3^e Rapport GROUSSIÉ, N° 1537 — A.,
S. Ex., p. 499 — J. O., 7 mai 1912.
- 11 Janvier 1912 . . . Proposition BRETON ET JAVAI, N° 1580
— A., S. O., p. 5 — J. O., 8 mai 1912.
- 26 janvier 1912 . . . 4^e Rapport GROUSSIÉ, N° 1609 — A.,
S. O., p. 49 — J. O., 9 mai 1912.
- 13 Février 1912 . . . 5^e Rapport GROUSSIÉ, N° 661 — A.,
S. O., p. 104 — J. O., 11 mai 1912.
- 16 Février 1912 . . . Proposition MAGNIEZ, N° 1676 — A.,
S. O., p. 89 — J. O., 10 mai 1912.
- 26 Février 1912 . . . Proposition MARC RÉVILLE, N° 1700 —
A., S. O., p. 168 — J. O., 14 mai 1912.
- 12 Mars 1912 6^e Rapport GROUSSIÉ, N° 1758 — A.,
S. O., p. 260 — J. O., 18 mai 1912.
- 19 Mars 1912 7^e Rapport GROUSSIÉ, N° 1781 — A.,
S. O., p. 286 — J. O., 18 mai 1912.
- 29 Mars 1912 8^e Rapport GROUSSIÉ, N° 1853 — A.,
S. O., p. 414 — J. O., 6 juin 1912.
- 8 Juin 1912 Projet POINCARÉ, aux Impressions de la
Chambre en annexe au rapport sui-
vant.
- 11 juin 1912 9^e Rapport GROUSSIÉ, N° 1978 — A.,
S. O., p. 1309 — J. O., 15 août 1912.
- 6 Juillet 1912 10^e Rapport GROUSSIÉ, N° 2119 — A.,
S. O., p. 1197 — J. O., 23 août 1912.
- 9 Juillet 1912 11^e Rapport GROUSSIÉ, N° 2147 — A.,
S. O., p. 1515 — J. O., 24 août 1912.
- 23 Juin 1913 Rapport GROUSSIÉ, N° 2907 — A., S.
O., p. 1170 — J. O., 17 septem-
bre 1913.
- 25 Juillet 1913 2^e Rapport GROUSSIÉ, N° 3057 — A.,
S. O., p. 1306 — J. O., 21 septem-
bre 1913.

SÉNAT

- 12 Juin 1902 Proposition GOURJU, N° 269 — A.,
S. O., p. 429 — J. O., 23 octobre 1902.

- 21 Novembre 1912 . Proposition CUVINOT, N° 356 — A.,
S. Ex., p. 74 — J. O., 31 décembre 1912.
- 11 Février 1913 ... Proposition LINTILHAC, N° 19 — A.,
S. O., p. 26 — J. O., 2 avril 1913.
- 28 Février 1913 ... Rapport JEANNENEY, N° 43 — A.,
S. O., p. 45 — J. O., 9 avril 1913.
- 7 Mars 1913 Proposition PAULIAT, N° 59 — A., S.
O., p. 89 — J. O., 18 avril 1913.
- 21 Novembre 1913 . Proposition Félix MARTIN, N° 429 — A.,
S. Ex., p. 24 — J. O., 3 janvier 1914.
- 19 Décembre 1913 . Proposition MAUJAN, N° 467 — A., S.
O., p. 93 — J. O., 9 janvier 1914.
- 12 Février 1914 ... Rapport JEANNENEY, N° 49 — A., S.
O., p. 66 — J. O., 11 avril 1914.
-

AUTRES OUVRAGES :

- Alliance républicaine . La réforme électorale*, Paris 1910.
- Armand CHARPENTIER *Le parti radical et radical-socialiste à travers ses Congrès*, Paris 1913.
- BONNET (J.-L.) *Rapports aux Congrès de Nancy, 1907 et de Rouen, 1910.*
- BRETON (J.-L.) *Contre la proportionnelle*, Paris 1909.
- BUISSON (Ferdinand) . *La réforme des mœurs politiques par la réforme électorale*; extrait de *La Grande Revue*, 25 octobre 1909.
- Charles BENOIST *La crise de l'Etat moderne*, Paris 1896.
- CLOAREC (Paul) *La réforme électorale*, Paris 1911.
- COMBES, VALLÉ, DUBIEF, LAURAIN, PELLETAN : *Discours*, 1909.
- Congrès du parti radical et radical-socialiste* : 7^e, 9^e, 10^e, 11^e et 12^e congrès.
- DESCHANEL (Paul) ... *L'organisation de la démocratie*, Paris 1910.

- DIETZ (Jules) *Revue politique et parlementaire*,
N° 200, février 1911.
- ESMEIN *Droit constitutionnel*, 4^e édition, 1906,
et 5^e édition, 1909.
- FLANDIN (Étienne) . . . *La représentation proportionnelle*, 1910.
- GRASSERIE (Raoul de la) : *De la réforme électorale*, Paris 1913.
- LA CHAPELLE (Georges) : *La représentation proportionnelle en
France et en Belgique*, Paris 1911.
*Le sabotage de la représentation pro-
portionnelle (Revue politique et par-
lementaire)*, 10 mars 1911.
- LA CHESNAIS (P.-G.) . *La double loi électorale*, extrait de
La Revue socialiste, 1912.
*Les radicaux et la représentation pro-
portionnelle (Revue politique et par-
lementaire)*, 25 février 1911.
- LA CHESNAIS et LA CHAPELLE : *Tableau des élections de 1910,
suivi d'une application de la repré-
sentation proportionnelle*, Paris
1910.
- LAFFERRE (Louis) . . . *Un projet transactionnel*, Paris 1912.
*Ligue d'Union républicaine : La vérité sur la réforme élec-
torale*, Paris 1912.
- SARIPOLOS *La démocratie et l'élection propor-
tionnelle*. Thèse, 1899.
- SENTUPÉRY (Léon) . . . *La vérité sur la représentation pro-
portionnelle*, Paris 1910.
- SOUPLIER (Hippolyte) . *Dernier coup d'Œil sur la réforme
électorale*, Andruze, 1912.
- TARDY *La représentation proportionnelle
devant le parlement*. Thèse 1907.
- VARENNE (Alexandre). *La représentation proportionnelle,
son principe, son fonctionnement,
ses avantages*. Paris 1910.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	I
PREMIÈRE PARTIE	
Théories fondamentales. — Modes d'application	
CHAPITRE PREMIER	
De l'objet de la Représentation proportionnelle	5
CHAPITRE II	
Des différents systèmes de Représentation proportionnelle	11
1. Le vote limité	12
2. Le vote cumulatif	15
3. Le vote supplémentaire	18
4. Le vote gradué	19
5. Le système du quotient avec liste de préférence, ou système Andrae Hare	25
6. Les systèmes de la concurrence des listes et du double vote simultané	30
A. Système du quotient électoral	31
B. Système du diviseur électoral ou système d'Hondt	36
C. Système des moyennes	38
CHAPITRE III	
L'appareillement	42
CHAPITRE IV	
De l'attribution des sièges dans l'intérieur des listes ..	47
CHAPITRE V	
Les modes de Représentation proportionnelle appliqués :	
A. En Belgique	50
B. Dans le canton de Genève	55

DEUXIÈME PARTIE

Les tentatives de législation proportionnaliste en France de 1873 à 1906.

CHAPITRE VI

<i>Section I.</i> — Propositions législatives	
1. Proposition Pernolet	59
2. Proposition de Rambures	61
3. Proposition de Bethmont	66
4. Amendement Pernolet	67
5. Proposition Cantagrel	67
6. Amendement Aumat	68
7. Amendements Courmeaux	68
Bienvenu	68
Peyre	68
8. Proposition Le Gavrian et Dansette	69
9. Proposition abbé Lemire	71
10. Proposition Chassaing et Louis Martin	72
11. Propositions Dansette	73
12. Proposition Louis Mill	74
13. Proposition Mirman	76
<i>Section II.</i> — Le rapport de la Commission	78

TROISIÈME PARTIE

La Représentation proportionnelle pendant la 9^e législature (1906-1910)

CHAPITRE VII

<i>Section I.</i> — Le rapport de M. Charles Benoist devant la Chambre nouvelle	81
<i>Section II.</i> — Propositions législatives	81
1. Proposition Dansette	81
2. Proposition Louis Martin	83
3. Proposition Massabuau	84
<i>Section III.</i> — Le rapport et les conclusions de la Commission	85

CHAPITRE VIII

L'agitation dans le pays	89
A. Les conférences	89

B. La Franc-Maçonnerie	95
C. Les ligues	97
D. Les partis et les groupements politiques	98
E. Le parti radical et radical-socialiste	99

CHAPITRE IX

Sous les différents ministères	104
--------------------------------------	-----

CHAPITRE X

Le cabinet Clémenceau	106
-----------------------------	-----

CHAPITRE XI

La Représentation proportionnelle sous le premier cabinet Briand, jusqu'aux élections	108
1. La déclaration du cabinet	108
2. Le discours de Périgueux	109
3. Un discours de M. Millerand	110
4. La discussion du projet devant la Chambre	112
5. Le rejet de l'article 1er	124
6. Le congrès des maires	126
7. Le banquet de l'Alliance républicaine	127
8. Le banquet Combes	127
9. Le meeting de la salle Wagram	129
10. Le Comité exécutif du parti radical et radical-socialiste	129
11. Le banquet de Saint-Chamond	130

CHAPITRE XII

Les élections de 1910	132
-----------------------------	-----

QUATRIÈME PARTIE

La Représentation proportionnelle pendant la dixième législature (1910-1914)

CHAPITRE XIII

La Représentation proportionnelle sous le premier cabinet Briand	137
1. Les déclarations du cabinet	137
2. Le projet du Gouvernement	141
3. Le projet devant la Commission	144

4. Les groupes parlementaires	146
5. Le congrès de Rouen	147
6. Au banquet du Comité républicain du Commerce	148

CHAPITRE XIV

La Représentation proportionnelle sous le second cabinet Briand. — La déclaration du cabinet	149
--	-----

CHAPITRE XV

La Représentation proportionnelle sous le cabinet Monis	150
1. La déclaration du cabinet	150
2. Les conclusions de la commission	151
3. Les débats devant la Chambre. — Discussion générale	153
4. La critique du projet. M. Deschanel	154
5. L'opposition des républicains de l'Ouest	156
6. Seconde déclaration du cabinet	157
7. Discussion des articles. Amendement Malavialle	159

CHAPITRE XVI

La Représentation proportionnelle sous le cabinet Caillaux	163
1. Déclarations du cabinet	163
2. L'amendement Dumesnil	164
3. Le quotient et la prime à la majorité relative..	166
4. Le congrès de Nîmes	169

CHAPITRE XVII

La Représentation proportionnelle sous le cabinet Poincaré	171
1. La déclaration du cabinet	171
2. L'apparementement rejeté	172
A. Dans la circonscription	172
B. Dans la région	173
3. Le quotient	174
4. Adoption de l'apparementement dans la circonscription et dans la région	175

5. Le vote cumulatif	176
6. Le nombre des députés	176
7. Les suffrages de listes	177
8. Les suppléants	178
9. Le retrait de l'urgence	178
10. Le banquet de Saint-Mandé	180
11. Renvoi du projet à la Commission	182
Nouveau projet du Gouvernement	182
12. La seconde délibération ; le contre-projet Auga- gagneur	183
13. Les modifications au premier texte	185
14. La proposition de M. Thierry-Cazes	186
15. Explications de votes	187
16. Le vote sur l'ensemble	189
17. Comment les votes se sont classés	189
18. Le comité pour la défense du suffrage universel.	192
19. Le congrès de Tours	192
20. Le projet transmis au Sénat. L'accueil du Sénat	194

CHAPITRE XVIII

La Représentation proportionnelle sous le troisième cabinet Briand	196
1. La déclaration du cabinet. Déclarations Ch. Be- noist et Thomson	196
2. Le rapport Jeanneney	197
3. Le projet de la commission sénatoriale	209
4. La discussion au Sénat	210
5. L'amendement Peytral	216
6. La question de confiance	216

CHAPITRE XIX

La Représentation proportionnelle sous le cabinet Barthou	218
1. La déclaration du cabinet	218
2. Le vote du projet au Sénat	219
3. Le projet du Sénat transmis à la Chambre ...	220
4. Le nouveau rapport de la Commission	221
5. A l'ordre du jour de la Chambre	222
6. La discussion et le vote. Les modifications ..	223
7. Le nouveau projet de la Chambre renvoyé au Sénat	227

CHAPITRE XX

La Représentation proportionnelle sous le cabinet Doumergue	228
1. La déclaration du cabinet	228
2. Les interpellations à la Chambre. Une propo- sition de résolution	229
3. Devant la Commission sénatoriale	230
4. Les conclusions de la Commission	232
5. La délibération et le vote du Sénat	233
6. Le renvoi du projet à la Chambre	233
CONCLUSIONS	234

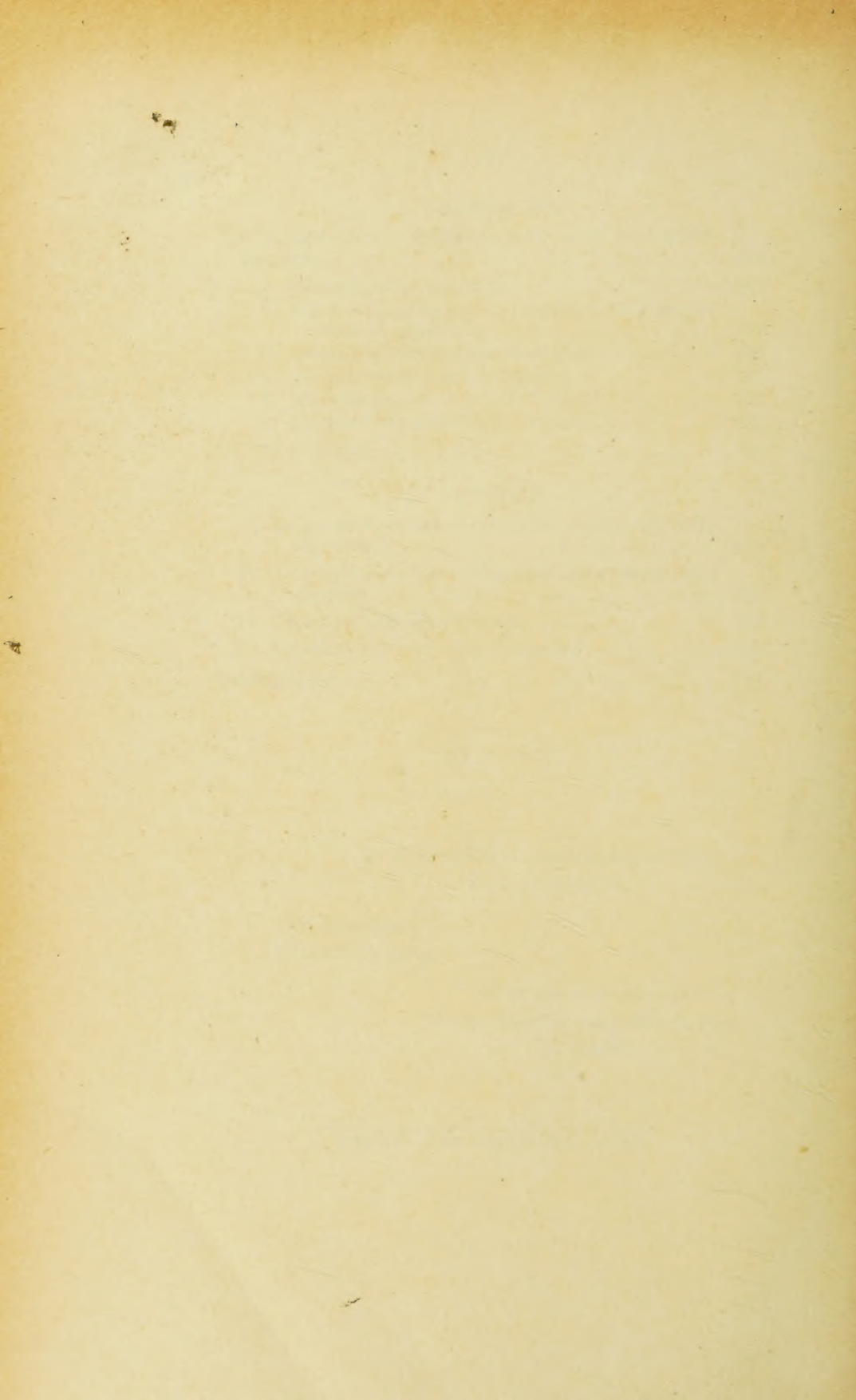
ANNEXES

I. Le projet voté par la Chambre en première déli- bération	251
II. Le projet voté par la Chambre en seconde déli- bération	261
III. Le projet voté par le Sénat	269
IV. Le dernier projet de la Chambre	272
Bibliographie	277

LU ET APPROUVÉ : *Le Président de la Thèse,*
F. LARNAUDE,

VU : *Le Doyen,*
F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.




~~~~~  
PITHIVIERS. — IMP. DOMANGÉ ET C<sup>ie</sup>. — 9401  
~~~~~